Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/3238

08. 10. 79

Sachgebiet 6

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung (einschließlich der Bundesvermögensrechnung) für das Haushaltsjahr 1977

Inhaltsverzeichnis

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofes vom 8. Oktober 1979 — I 1 — 20 — 81 — 02 (77).

Einleitung

Gegenstand der Bemerkungen

1. Der Bundesrechnungshof hat das Ergebnis seiner Prüfungen in Bemerkungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1977 zusammengefaßt, soweit es für die Entlastung der Bundesregierung von Bedeutung sein kann (Artikel 114 Abs. 2 GG, § 97 BHO).

Die Bemerkungen beziehen sich, soweit geboten, auch auf die Sondervermögen des Bundes. In die Bemerkungen sind auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen worden (§ 97 Abs. 3 BHO).

Politische Bewertungen und entsprechende Entscheidungen unterliegen nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können aber eine Überprüfung durch die zuständigen Stellen gerechtfertigt erscheinen lassen; insoweit hält es der Bundesrechnungshof für geboten, hierüber zu berichten.

Die Bundesminister hatten Gelegenheit, zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen. Soweit sie abweichende Auffassungen vorgebracht oder Ergänzungen zu den Sachverhalten vorgetragen haben, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck. Im übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher mit den geprüften Stellen erörtert worden. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß über die dargestellten Sachverhalte (anders als über deren Würdigung und die sich daraus ergebenden Folgerungen) Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ressorts und dem Bundesrechnungshof nicht bestehen.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Stand des Entlastungsverfahrens

2. Der Deutsche Bundestag hat der Bundesregierung für die Haushaltsjahre 1975 und 1976 Entlastung erteilt (Stenographischer Bericht über die 163. Sitzung des Deutschen Bundestages am 27. Juni 1979). Der Bundesrat hat die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1976 am 1. Dezember 1978 beschlossen (467. Sitzung des Bundesrates).

Prüfungsumfang

3. Entsprechend der gesetzlichen Ermächtigung (§ 89 Abs. 2 BHO) hat der Bundesrechnungshof die Prüfung beschränken müssen und Rechnungen ungeprüft gelassen. Er hat für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte gesetzt und seine Prüfungen auf Stichproben beschränkt. Wenn deshalb einige Ressorts umfangreicher, andere dagegen weniger oder gar nicht in den Bemerkungen behandelt werden, so läßt dies keinen Schluß darüber zu, ob die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung gelegt haben.

Der Bundesrechnungshof bezieht Ergebnisse der Vorprüfung in die Berichterstattung ein.

Allgemeine Feststellungen zur Haushalts- und Wirschaftsführung des Bundes im Haushaltsjahr 1977

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung als Ganzes

Zeitpunkt der Rechnungslegung

4. Nach Artikel 114 Abs. 1 GG hat der Bundesminister der Finanzen den gesetzgebenden Körperschaften im Laufe des nächsten Rechnungsjahres Rechnung zu legen.

Der Bundesminister hat die Jahresfrist wiederum voll ausgeschöpft. Er bemüht sich, die Rechnungslegung zu beschleunigen. Einen weiteren Fortschritt kann die von ihm begonnene Automatisierung des Kassen- und Rechnungswesens bringen.

Allgemeine Aussagefähigkeit der Haushaltsrechnung sowie der Angaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

5. Nach dem Abschlußbericht des Bundesministers, in dem er über den gesetzlichen Mindestinhalt (§ 84 BHO) hinaus auf finanz- und gesamtwirtschaftliche Fragen der Haushalts- und Wirtschaftsführung eingeht, sollten bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 1977 Konjunkturstützung und Haushaltskonsolidierung etwa gleiches Gewicht haben. Die sich dann im Frühjahr 1977 abzeichnende Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit erforderte jedoch weitere Maßnahmen zur Wirtschaftsbelebung und somit den finanziellen Vorrang gesamtwirtschaftlicher Aufgaben.

Gemäß dem Haushaltsgesetz vom 25. Juli 1977 sollten die Haushaltsausgaben mit rd. 4,5 v. H. gegenüber dem Vorjahr rascher steigen als 1976, jedoch weniger als die erwartete Zunahme des nominalen Bruttosozialprodukts (8,5 bis 9,5 v. H.). Das Finanzierungsdefizit sollte 1977 rd. 21,1 Mrd. DM betragen, die Nettokreditaufnahmen rd. 20,7 Mrd. DM.

Nach der Rechnung erhöhten sich die Ausgaben gegenüber denen des Vorjahres um rd. 5,7 v. H. Das Bruttosozialprodukt stieg 1977 nach vorläufigen Zahlen im Finanzbericht 1979 des Bundesministers nominal um rd. 6,3 v. H. Das Finanzierungsdefizit betrug 1977 rd. 22,2 Mrd. DM, die Nettokreditaufnahme, der Kreditaufnahmen gemäß § 6 Abs. 3 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) hinzuzurechnen sind, rd. 21,8 Mrd. DM.

Der Bundesminister ist bei der Rechnungslegung auf die Gründe für größere Abweichungen von der Haushaltsplanung nicht näher eingegangen. Bei Erörterungen über eine Verbesserung der Aussagefähigkeit seiner Rechnungslegung und Abschlußberichterstattung hat er jedoch künftig Änderungen in Aussicht gestellt, sofern hierdurch keine Verzögerung eintrete und ihm der hierfür erforderliche Aufwand vertretbar erscheine. Auch will er die Anlagen zur Jahresrechnung straffen und übersichtlicher gestalten.

Diese Änderungen könnten über die jetzigen Einzelerläuterungen hinaus vor allem Gegenüberstellungen der wesentlichen Teile von Planung und Rechnungslegung in systematischem Zusammenhang unter Einbeziehung der Vorjahreszahlen bringen und auf wichtige Abweichungen eingehen. Der Bundesminister sollte dabei auf dem von ihm bereits beschrittenen Wege fortfahren, seine Rechnungslegung und Berichterstattung aussagefähiger zu gestalten, damit der Bundesregierung und den gesetzgebenden Körperschaften mehr Entscheidungs- und Kontrollhilfen geboten werden.

Die Geldrechnung und ihr Abschluß

6.

Übersicht	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach der Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1977 betragen die Isteinnahmen und die Istausgaben *(Kassenmäßiges Jahres- und Gesamtergebnis)*	173 430 583 552,80	173 430 583 552,80
b) Hinzu treten die am Schluß des Haushaltsjahres verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 1978 zu übertragen, jedoch dem Haushaltsjahr 1977 zuzurechnen sind	35 311 954,79	5 305 738 982,18
c) Summe der Ist-Beträge und der am Schluß des Haushaltsjahres 1977 verbliebenen Haushaltsreste (Summe a) und b)) — *Rechnungsist* —	173 465 895 507,59	178 736 322 534,98
d) Nach dem Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1977 beträgt das Haushaltssoll	171 305 650 000,00	171 305 650 000,00
e) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 1976 übernommenen Haushaltsreste	2 204 731,20	4 299 933 223,01
f) Summe der Sollbeträge und der aus dem Haushaltsjahr 1976 übernommenen Haushaltsreste (Summe d) und e)) — *Rechnungssoll* —	171 307 854 731,20	175 605 583 223,01
g) Unterschied zwischen dem Rechnungssoll (f) und dem Rechnungsist (c) = Mehreinnahme/Mehrausgabe	2 158 040 776,39	3 130 739 311,97
h) Mithin rechnungsmäßiges Ergebnis des Haushaltsjahres *(Rechnungsmäßiges Jahresergebnis)*	⁒972 698 535,58	

Kassenmäßiger Abschluß

7. Nach der Rechnungslegung ist das kassenmäßige Jahresergebnis ausgeglichen. Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre fehlen, so daß auch das kassenmäßige Gesamtergebnis ausgeglichen abschließt (vorstehend Nr. 6 a); § 82 Nr. 1 BHO).

Dieser Ausgleich des kassenmäßigen Abschlusses bereits zum Ende des Haushaltsjahres ist zulässig, weil nach einem Vermerk im Haushaltsplan Kreditaufnahmen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht und am Anfang des folgenden Jahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Jahres gebucht oder umgebucht werden dürfen; aus solchen Einnahmen dürfen auch die in der Finanzierungsübersicht des Haushaltsplans aufgeführten Ausgaben zur Deckung kassenmäßiger Fehlbeträge geleistet werden.

Weder aus dem Abschluß noch aus der Berichterstattung hierzu ist jedoch beim jetzigen Verfahren zu ersehen, mit welchem Betrag aus Krediteinnahmen das kassenmäßige Jahresergebnis ausgeglichen worden ist.

Rechnungsmäßiger Abschluß

	DM
8. Aus dem rechnungsmäßigen Jahresergebnis des Haushaltsjahres 1977 (siehe Nr. 6 h) von	— 972 698 535,58
und dem rechnungsmäßigen Gesamtergebnis des Haushaltsjahres 1976 (Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976, Drucksache 8/2124, Nr. 6) von ..	—4 297 728 491,81
ergibt sich das rechnungsmäßige Gesamtergebnis des Haushaltsjahres 1977 von	—5 270 427 027,39

Da das Haushaltsjahr 1977 kassenmäßig ausgeglichen abschließt und haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse frü-

herer Jahre fehlen (s. Nr. 7), entsprechen die Unterschiede der rechnungsmäßigen Ergebnisse gegenüber den Kassenergebnissen den 1977 zu verzeichnenden Änderungen der Bestände an Haushaltsresten.

Ausgabereste, Übertragbarkeit von Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen

9. Die am Schluß des Haushaltsjahres 1977 verbliebenen *Ausgabereste* einschließlich der Vorgriffe betragen 5 305 738 982,18 DM (Nr. 6 b) = rd. 3,1 v. H. der Ist-Ausgaben von 173 430 583 552,80 DM (im Vorjahr 2,6 v. H.).

Folgende Einzelpläne weisen im Verhältnis zu den jeweiligen Ist-Ausgaben die größten Anteile an Ausgaberesten auf:

	in v. H. der Ausgaben des Einzelplans	DM
Bundesminister für Wirtschaft	*28,6*	789 160 677,97
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	*15,0*	568 988 856,48
Bundesminister für Bildung und Wissenschaft	*9,9*	351 902 413,00
Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit	*8,1*	249 207 868,37
Bundesminister des Innern	*6,0*	153 371 184,40
Bundesminister für Forschung und Technologie	*5,8*	244 362 794,74
Zivile Verteidigung	*5,4*	30 076 010,46

Die Berichterstattung des Bundesministers könnte auf die jeweilige Laufzeit der größeren Reste und deren Begründung ausgedehnt werden, so daß künftig hierzu mehr Erkenntnisse möglich sind, die für die Aufstellung der nächsten Haushaltspläne und bei den Beratungen hierüber verwertbar wären. Der Bundesminister hat hierzu erklärt, die Rechnungslegung würde durch eine solche Erläuterung erheblich erschwert und verzögert. Er wolle aber künftig die größeren Ausgabereste auch der letzten zwei Haushaltsjahre aufzeigen.

Bei einzelnen Ausgaberesten könnten Zweifel bestehen, ob sie noch ganz oder teilweise in Anspruch genommen werden. Allgemein wird angestrebt, die Mittel möglichst genau nach dem Bedarf und somit auch zeitgerecht zu veranschlagen, zumal auf diese Weise Haushaltsbewilligung und Kontrollen seitens der gesetzgebenden Körperschaften erleichtert werden. Der Bundesrechnungshof trägt durch Hinweise zum Abbau der Reste bei.

Über die Ausgaben, deren *Übertragbarkeit* der Bundesminister der Finanzen zugelassen hat, sollte dieser künftig auch nach wesentlichen Gründen und Beträgen zusammengefaßt berichten.

Der Bundesminister meint hierzu, es handele sich nur um wenige Fälle von keiner erheblichen Bedeutung.

Immerhin weisen aber die elf Titel, die der Bundesminister in seinem Abschlußbericht nennt, eine Veranschlagungssumme von 325 143 000 DM aus. Es sollte daher möglich sein, seine Berichterstattung durch die vorgeschlagene kurze Ergänzung zu verbessern.

Entsprechendes gilt für die *Verpflichtungsermächtigungen,* deren Inanspruchnahme der Bundesminister erst nach Umstellung des Rechnungswesens nachweisen will.

Mehr- und Minder-Einnahmen, Mehr- und Minder-Ausgaben; Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach Gruppen und Funktionen

10. Die Rechnungen der Einzelpläne weisen zum Teil beträchtliche, sich nach Einbeziehung der Haushaltsreste ergebende Mehr- oder Minder-Einnahmen und Mehr- oder Minder-Ausgaben aus. Nach Verrechnung dieser Posten bleiben insgesamt Mehreinnahmen von 2 158 040 776,39 DM und Mehrausgaben von 3 130 739 311,97 DM.

Der Abschlußbericht des Bundesministers geht auf die wichtigsten Posten ein. Weitere Erkenntnisse über Veranschlagungsgenauigkeit und Einzelheiten des Haushaltsvollzugs würden eine zusammenfassende Darstellung nach Einzelplan-Summen mit Vergleichszahlen für mehrere Vorjahre und Erläuterungen dazu bieten.

Der Bundesminister meint, eine solche Darstellung würde die Rechnung übermäßig belasten.

Der Bundesrechnungshof vermag sich dieser Ansicht nicht anzuschließen. Zumindest könnte der Bundesminister eine Zusammenstellung dieser Art den gesetzgebenden Körperschaften und dem Bundesrechnungshof gesondert zugänglich machen.

Von einer zusammengefaßten Soll- und Ist-Wiedergabe der Einnahmen und Ausgaben nach dem Gruppierungs- und Funktionenplan hat der Bundesminister abgesehen. Dafür bringt der Abschlußbericht in mehreren Anlagen Teil-Übersichten nach Aufgaben, nach volkswirtschaftlichen Arten sowie nach ausgewählten Funktionen und Titeln, die jedoch eine Gesamtauswertung auf einheitlicher Grundlage nach jenen unterschiedlichen Gesichtspunkten nicht ermöglichen. Ein Gesamtüberblick dieser Art ist auch aus dem jährlichen Finanzbericht des Bundesministers, der Daten aus der Zeit der Einbringung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes und Haushaltsplanes enthält, nicht zu gewinnen. Die Einführung des Gruppierungs- und Funktionenplans bei der Haushaltsrechtsreform soll-

te aber gerade solche zusätzlichen Erkenntnisse über die Haushalts- und Wirtschaftsführung ermöglichen. Auch insoweit wäre künftig eine ergänzende Darstellung mit Erläuterungen erwünscht.

Nach Ansicht des Bundesministers würde eine solche Gegenüberstellung keine verwertbaren Erkenntnisse für die Rechnungslegung bringen.

Der Bundesrechnungshof kann diese Ansicht nicht teilen. Sie widerspricht schon den Ausführungen des Bundesministers über die Bedeutung der Übersichten nach Gruppen und Funktionen anläßlich deren Einführung bei der Haushaltsreform sowie dem Umstand, daß der Bundesminister zumindest die erwähnten Teil-Übersichten bei seiner Berichterstattung im Abschluß- und im Finanzbericht bis jetzt für erforderlich gehalten hat.

Die Haushaltsordnungen der Bundesländer Hessen und Rheinland-Pfalz schreiben — wohl aus ähnlichen Gründen — sogar vor, daß der Finanzminister bei der Rechnungslegung solche Übersichten beifügt.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben

11. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1977 betragen 1 310 973 832,20 DM, das sind, ebenso wie 1976, rd. 0,76 v. H. der Sollausgaben von 171 305 650 000 DM und 67 669 340,49 DM mehr als im Vorjahr.

Es entfallen auf:

	DM
überplanmäßige Ausgaben	1 283 101 910,96
außerplanmäßige Ausgaben	27 871 921,24
Gesamtsumme	1 310 973 832,20
darin sind an Vorgriffen	761 462,93

enthalten.

Die umfangreichsten Überschreitungen sind in folgenden Einzelplänen ausgewiesen:

	DM	in v. H. aller Überschreitungen	in v. H. der Gesamtausgaben des Einzelplans
Allgemeine Finanzverwaltung	617 189 712,21	*47,1*	*3,7*
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	302 097 012,43	*23,0*	*0,8*
Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen	144 563 118,21	*11,0*	*26,2*
Bundesminister für Forschung und Technologie	66 906 475,65	*5,1*	*1,5*
Bundesminister des Innern	54 835 894,72	*4,2*	*2,0*
Bundesminister der Verteidigung	36 335 343,81	*2,8*	*0,1*

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes könnten die Überschreitungen insgesamt noch verringert werden, wenn die Enwicklungen mit finanzieller Auswirkung, die erst nach der Aufstellung der Voranschläge, jedoch vor Verabschiedung des Haushaltsplans eingetreten sind, noch im Entwurf des Haushaltsplans berücksichtigt würden. Es sollte möglich sein, daß die wesentlichen Erkenntnisse noch bis zur Beratung im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages eingebracht werden.

Finanzierungsrechnung, Konjunkturprogramme

12.

	DM	DM
a) Summe der Ist-Einnahmen		173 430 583 552,80
abzüglich Kreditaufnahmen		
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt		
Kreditaufnahmen	36 754 912 868,30	
— Tilgungen	15 042 837 712,71	
	21 712 075 155,59	
Einnahmen aus Krediten aufgrund des StWG	106 786 122,66	
	21 818 861 278,25	
Entnahmen aus Rücklagen	324 663 994,36	
Münzeinnahmen	494 136 656,68	
Durchlaufende Posten	2 077 315 313,24	24 714 977 242,53
Summe der bereinigten Einnahmen		148 715 606 310,27
b) Summe der Ist-Ausgaben		173 430 583 552,80
abzüglich		
zusätzliche Ausgaben nach Maßgabe des StWG (Kapitel 60 02 Titel 971 01)	431 450 117,02	
Durchlaufende Posten	2 087 141 028,09	2 518 591 145,11
Summe der bereinigten Ausgaben		170 911 992 407,69
c) Saldo der durchlaufenden Posten		— 9 825 714,85
d) Finanzierungssaldo [a) abzüglich b) und c)]		—22 206 211 812,27

Der Bundesminister hat die Einnahmen aus Krediten aufgrund des StWG nicht als Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt ausgewiesen, sondern nur die Einnahmen aufgrund der Ermächtigung durch § 2 des Haushaltsgesetzes 1977.

In seiner Übersicht über die Kreditermächtigungen, die ihm im Haushaltsjahr 1977 zur Verfügung standen (S. 2356 und 2359 der Vermögensrechnung), ist zudem nicht angegeben, daß von der dort — nachrichtlich — aufgeführten Ermächtigung nach dem StWG dieser Betrag von 106 786 122,66 DM am Ende des Haushaltsjahres in Anspruch genommen war. Insofern waren seine Angaben zu ergänzen.

Die Entnahmen aus Rücklagen dienten zur Finanzierung von Teilen folgender Programme:

a) Sonderprogramm zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung nach § 6 Abs. 2 StWG vom 25. September 1974, Drucksache 7/2589,

b) Programm für zusätzliche Bundesausgaben zur Förderung der Konjunktur (§ 6 Abs. 2 StWG) — Teilbereich des konjunkturellen Gesamtprogramms der Bundesregierung vom 12. Dezember 1974, Drucksache 7/2978 —,

c) Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen (Bauinvestitionsprogramm gemäß § 6 Abs. 2 i. V. m. § 8 StWG) vom 27. August 1975, Drucksache 7/4013.

Die Ausgaben für die einzelnen Programme, deren Vollzug sich über mehrere Haushaltsjahre erstreckt, sind im Kapitel 60 02 Titel 971 01 nachrichtlich vermerkt.

Der Bundesminister hat zugesagt, die Übersichtlichkeit dieses auch aus ökonomischer Sicht wichtigen Nachweises künftig dadurch zu erhöhen, daß bei den elf Ressort-Einzelplänen, in deren Rahmen diese Ausgaben anfallen, entsprechende Hinweise angebracht werden.

Die Aussagefähigkeit der Rechnungslegung und die Kontrollmöglichkeiten würden noch verbessert, wenn Programme dieser Art, etwa einer Legislaturperiode, durchlaufend gekennzeichnet würden, so daß alle beteiligten Ressorts einheitlich aufzeigen könnten, welche Maßnahmen unter die einzelnen Programme fallen.

Vermögensrechnung

Vermögen und Schulden

	DM
13. Das Vermögen des Bundes betrug zu Beginn des Haushaltsjahres 1977 rechnungsmäßig insgesamt	121 593 138 332,70
und am Ende des Haushaltsjahres 1977	126 183 457 613,72
Dies bedeutet eine Bestandsveränderung mit einer Mehrung von oder rd. 3,77 v. H.	4 590 319 281,02
Die Schulden des Bundes betrugen zu Beginn des Haushaltsjahres 1977	125 412 497 239,17
und — nach den Abschnitten Nr. 1 und Nr. 3 der Vermögensrechnung des Bundesministers — am Ende des Haushaltsjahres 1977	146 424 115 626,43
Dies bedeutet eine Bestandsveränderung mit einer Erhöhung von oder rd. 16,75 v. H.	21 011 618 387,26
In Nr. 3.2 der Vermögensrechnung sowie im Finanzbericht 1979 — Übersicht 3 — werden die Schulden des Bundes am Ende des Haushaltsjahres 1977 dagegen mit rd.	148 724 000 000,00

angegeben.

Die Unterschiede erklären sich aus Schuldaufnahmen, die erst im folgenden Haushaltsjahr in der Geldrechnung gebucht worden sind.

Der Bundesminister will Unterschiede dieser Art künftig näher erläutern. Dabei sollte auch die Vermögensentwicklung insgesamt im Rahmen eines Mehrjahresvergleichs dargestellt werden.

Über eingegangene Verpflichtungen und Geldforderungen will der Bundesminister erst nach Automatisierung der Buchführung Rechnung legen. Den Zeitpunkt hierfür hat er noch nicht angeben können.

Der Bundesminister beabsichtigt, den Vermögensnachweis im Rahmen von Verwaltungsvorschriften zum Teil IV der BHO grundlegend neu zu regeln, wie er dem Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 31. Oktober 1978 berichtet hat (Ausschuß-Drucksache 8/47). Ein erster Erlaß des Bundesministers vom 6. November 1978 vereinfacht den Nachweis des unbeweglichen Sachvermögens, das ab dem Haushaltsjahr 1979 nur noch als Bestand, aber nicht mehr wertmäßig ausgewiesen werden soll (MinBlFin 1978 S. 452). Weitere, abschließende Maßnahmen hängen nach dem Bericht des Bundesministers vom 31. Oktober 1978 von der Umstellung der Haushaltsrechnung auf die automatisierte Datenverarbeitung ab.

Es wird sich empfehlen, daß der Bundesminister künftig im Abschlußbericht oder gesondert auf den jeweiligen Stand dieser Umstellungsarbeiten eingeht.

Sonstige Feststellungen zur Rechnungslegung

Darstellungs- und Druckfehler

14. Das Ergebnis wurde durch einzelne Darstellungs- und Druckfehler in der Haushaltsrechnung und ihren Anlagen nicht beeinflußt. Auf deren Wiedergabe im einzelnen wird daher — außer in den hier aufgeführten Fällen — verzichtet.

Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO

15. Der Bundesrechnungshof hat für das Haushaltsjahr 1977 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Bundeshaushaltsrechnung in der Vermögensrechnung und in den Büchern aufgeführt sind. Dies gilt entsprechend für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft haben, waren diese im wesentlichen ordnungsgemäß belegt. Für den Fall, daß bei späteren Prüfungen der Rechnungen Beträge festgestellt werden, die nicht ordnungsgemäß belegt sind, bleibt die Aufstellung von Bemerkungen vorbehalten.

Personalwirtschaft

Einsparung von Personalstellen

16. Gemäß § 19 des Haushaltsgesetzes 1977 waren insgesamt 480 Planstellen für Beamte und Stellen für Angestellte einzusparen.

Die Einsparung wurde wie folgt erbracht:

bei Beamten	158
bei Angestellten	322
insgesamt	480

Der Bundesminister hat die Einsparungen im Abschlußbericht dargestellt. Die Unterrichtung über die Personalausgben des Bundes wird durch eine zahlenmäßige Übersicht im jährlichen Finanzbericht des Bundesministers ergänzt.

Die Unterrichtung insbesondere der gesetzgebenden Körperschaften über diesen beträchtlichen

Teil der Gesamtausgaben würde verbessert, wenn der Bundesminister anläßlich der Rechnungslegung über die Entwicklung der Stellenzu- und -abgänge nach Einzelplänen zusammengefaßt berichtete.

Wegen der Personalentwicklung bei den Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost wird auf Nr. 119 und 140 verwiesen.

Die Verschuldung des Bundes

17. Als Hauptdaten ergeben sich nach den Haushaltsplänen 1977 bis 1979 nach der Finanzierungsrechnung 1977 (bereinigtes Ist) und nach den bis jetzt bekanntgegebenen vorläufigen Abschlußzahlen für 1978 in Mrd. DM für

	Haushalt				
	1977		1978		1979
	Soll	Ist	Soll	Ist (vorläufig)	Soll
Ausgaben	171,3	170,9	188,7	189,1	203,9
davon					
Investitionen	24,7	22,9	29,4	27,1	33,7
Zinsen	8,8	8,5	9,9	9,6	11,3
Einnahmen	150,2	148,7	157,4	162,8	172,2
Finanzierungssaldo	21,1	22,2	31,3	26,3	31,7
Nettokreditaufnahme	20,7	21,8	30,8	25,9	31,2

Der Nettokreditaufnahme 1977 wurden hier die in Nr. 12 erwähnten rd. 0,1 Mrd. DM zugesetzt, die aufgrund der Ermächtigung des § 6 Abs. 3 StWG aufgenommen worden sind. Die Schulden des Bundes betrugen am Ende des Haushaltsjahres 1977 148,7 Mrd. DM. Nach den Haushaltsplänen 1978, 1979 und 1980 (Regierungsentwurf) sowie dem Finanzplan bis 1983 wird die Verschuldung des Bundes bis Ende 1983 voraussichtlich auf rd. 307 Mrd. DM anwachsen.

Besondere Prüfungsergebnisse

Bundesminister des Innern

(Einzelplan 06)

Umweltbundesamt

(Kapitel 06 28)

Informationssystem zur Umweltplanung

(Titel 532 02)

Der Bundesrechnungshof stellt des öfteren fest, daß in den letzten Wochen vor Ablauf des Haushaltsjahres Ausgaben ohne sachliche Berechtigung geleistet werden, um Haushaltsmittel nicht verfallen zu lassen. Der hier dargestellte Fall zeigt beispielhaft, wie dabei mitunter vorgegangen wird.

18. Am 26. November 1976 schloß das Umweltbundesamt (UBA) acht Werkverträge mit Wissenschaftlern und wissenschaftlichen Einrichtungen zur Durchführung von Literaturrecherchen. Als Termin für die Ablieferung der Arbeiten, die Vorlage der Rechnungen und die Fälligkeit der Vergütungen wurde in allen Verträgen einheitlich bereits der 6. Dezember 1976 festgelegt. Vorauszahlungen waren nach den Vertragstexten nicht vorgesehen. Die Summe der vereinbarten Vergütungen betrug rd. 330 000 DM.

Obwohl dem UBA offensichtlich bewußt war, daß der für die Leistungen vereinbarte Termin auch nicht annähernd eingehalten werden konnte, war es gleichwohl entschlossen, die Vergütungen noch aus den verfügbaren Mitteln des Haushaltsjahres 1976 zu zahlen. Deshalb wurden die Vertragspartner zur Absicherung des UBA vertraglich verpflichtet, den Rechnungen Bankbürgschaften in Höhe der Rechnungsbeträge beizufügen. Rechnungen und Bürgschaften wurden zum vertraglichen Termin vorgelegt, die Vergütungen am 13. Dezember 1976 in voller Höhe auf gesperrte Bankkonten der Vertragspartner überwiesen.

Erst im Verlauf des Jahres 1977 gingen Teile der vereinbarten Arbeiten beim UBA ein, das die entsprechenden Vergütungen Zug um Zug von den Sperrkonten freigab.

Nach Aufdeckung des Sachverhalts durch die Vorprüfungsstelle des Bundesministers im September 1977 rief das UBA mit Zustimmung der Vertragspartner in den Monaten Oktober und November 1977 die bis dahin noch nicht entsperrten Beträge von den Empfängerkonten zurück. Später eingehende Teilarbeiten wurden aus Mitteln des Haushaltsjahres 1977 vergütet. Vereinbarungen über Leistungen im Gegenwert von rd. 70 000 DM wurden einvernehmlich rückgängig gemacht.

19. Mit den Vereinbarungen hat das UBA insoweit gegen § 56 Abs. 1 BHO verstoßen, als faktisch eine Fälligkeit der von ihm zu erbringenden Leistungen vor dem Empfang der Gegenleistungen festgelegt war, ohne daß eine allgemeine Übung oder besondere Umstände dies gerechtfertigt hätten. Ein Verstoß gegen § 34 Abs. 2 BHO ist darin zu erblicken, daß Ausgaben eher geleistet worden sind, als dies nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung erforderlich war. Dem Bund ist auch ein Schaden entstanden. Dieser besteht in dem Zinsaufwand für mehr aufgenommene Kredite infolge des vorzeitigen Verlustes der Verfügungsmacht über die angewiesenen Beträge und beläuft sich auf rd. 12 000 DM. Nach § 78 Abs. 1 BBG haben die verantwortlichen Beamten hierfür einzustehen.

20. Der Sachverhalt und seine rechtliche Würdigung sind dem Grunde nach zwischen dem Bundesminister und dem Bundesrechnungshof nicht umstritten. Die Anhörung der an dem Vorgang Beteiligten wegen der Frage der Schadenersatzleistung ist noch nicht abgeschlossen.

Wie Feststellungen der Vorprüfungsstelle des Bundesministers für 1977 beweisen, hat das UBA auch in einer Reihe von anderen Fällen vor Ende des Haushaltsjahres Ausgaben geleistet, ohne § 34 Abs. 2 und § 56 Abs. 1 BHO zu beachten.

Der Bundesminister hat zugesichert, daß sich derartige Verletzungen des Haushaltsrechts in seinem Verantwortungsbereich nicht wiederholen werden. In dem oben geschilderten Einzelfall wird er umgehend das Erforderliche zu veranlassen haben, damit der Schaden ausgeglichen wird. Auch hinsichtlich der Fälle aus dem Jahre 1977 sollte er die Frage der Schadenersatzverpflichtung prüfen.

Bundesminister der Finanzen

(Einzelplan 08)

Bundesvermögens- und Bauangelegenheiten

(Kapitel 08 07)

Einnahmen aus der Bewirtschaftung bundeseigener Forsten, Ausgaben für die bundeseigenen Forsten

(Titel 125 01 und Titelgruppe Ausgaben für die bundeseigenen Forsten)

Mängel bei der Forsteinrichtung

21. Die Bundesvermögensverwaltung — Fachrichtung Forst — bewirtschaftet ein Forstvermögen

von rd. 130 000 ha Forstbetriebsfläche (Wald) und 181 000 ha Forstbetriebsnebenfläche (überwiegend Freiflächen).

Die ungewöhnlich langen Produktionszeiträume und die sich aus dem Bundeswaldgesetz ergebende Verpflichtung, den folgenden Generationen mindestens gleiche, möglichst aber noch bessere Nutzungsmöglichkeiten zu hinterlassen (Grundsatz der Nachhaltigkeit der Nutzungen), erfordern für alle Arten des Waldbesitzes eine Forsteinrichtung. Unter dieser Bezeichnung werden das Verfahren zur Erfassung des Waldzustandes eines Forstbetriebs, die Analyse der ermittelten Daten sowie die für den Einrichtungszeitraum (früher 10, jetzt 20 Jahre) gültigen Planungen der Wirtschaftsmaßnahmen zusammengefaßt.

Die Notwendigkeit einer Forsteinrichtung ist auch für die Wirtschaftsführung in den Bundesforsten, trotz der überwiegend militärischen Zweckbestimmung der Liegenschaften, anerkannt und in Wirtschaftsgrundsätzen niedergelegt. Die Ergebnisse der Erhebungen und die Planungen werden für jedes Bundesforstamt (BFoAmt) in sog. Betriebswerken und in Forstkarten festgehalten.

Für die Forsteinrichtung in den Bundesforsten ist ein bei der Oberfinanzdirektion Hannover geschaffenes Referat zuständig, und zwar mit jetzt fünf (bis 1977 drei) Einrichtungsgruppen im Außendienst. Die jährlichen Kosten dafür belaufen sich auf rd. 900 000 DM.

Die Prüfung der mit der Forsteinrichtung befaßten Stellen durch den Bundesrechnungshof hat ergeben, daß das bisherige Verfahren erhebliche Mängel aufweist. Im einzelnen wurden folgende Feststellungen getroffen:

Für rd. 30 000 ha, das sind etwa 23 v. H. der gesamten Forstbetriebsfläche, fehlen Ersteinrichtungen überhaupt. Bei rd. 70 000 ha der eingerichteten Betriebsfläche ist die fällige Wiederholungseinrichtung noch nicht durchgeführt. Aktuelle und vollständige Bewirtschaftungsunterlagen einschließlich zeitnaher Forstkarten sind nur für die restlichen 30 000 ha Forstbetriebsfläche vorhanden.

Derzeit werden jährlich durchschnittlich 6 000 ha eingerichtet. Allein zur Durchführung der Ersteinrichtung (30 000 ha) werden noch fünf Jahre beansprucht. Die bereits anstehenden Wiederholungseinrichtungen von rd. 70 000 ha erfordern mindestens weitere zehn Jahre. Die jetzt vorhandenen Rückstände wären somit erst in 15 Jahren abgebaut, wenn das Forsteinrichtungsverfahren in der bisherigen Form fortgesetzt wird.

Die Bearbeitungszeiten je BFoAmt betragen zum Teil mehr als 13 Jahre. So steht der Abschluß der Arbeiten bei dem BFoAmt Münsterland, Beginn 1966, noch aus. Die Aktualität der Forsteinrichtungsergebnisse ist somit kaum gewährleistet.

Der Wert der Forsteinrichtung wird darüber hinaus auch dadurch gemindert, daß ein Vergleich zwischen Planung und Vollzug nur sehr schwer möglich ist. Seit 1962 verzichtet der Bundesminister wegen des seiner Meinung nach beträchtlichen Arbeitsaufwandes darauf, den Betriebsvollzug in den Betriebswerken festzuhalten. Der Vollzug der Planung je Wirtschaftseinheit wird daher nicht überwacht.

Zeit- und kostensparende Methoden der Kartenherstellung (Verwendung von Orthophotos) werden erst seit kurzem angewandt, obwohl sie schon seit längerem bekannt sind.

Die umfangreichen Rechen- und Schreibarbeiten für zahlreiche Tabellen und Übersichten machen etwa 30 v. H. der Gesamtarbeitszeit eines Forsteinrichtungsverfahrens aus. Es ist unwirtschaftlich, die Rechenarbeiten, wie bisher, von Bediensteten des höheren und gehobenen Forstdienstes manuell ausführen zu lassen.

Das Fehlen vollständiger und aktueller Forsteinrichtungsergebnisse hat zur Folge, daß der Bundesminister hinsichtlich des nachhaltigen Nutzungssatzes weitgehend auf Schätzungen angewiesen ist. Er hielt bis zum Jahre 1978 einen durchschnittlichen Satz zwischen 2,5 und 3,0 Fm/Jahr/ha in den Bundesforsten für zutreffend, der schon unterhalb des durchschnittlichen Holzeinschlags der Jahre 1972 bis 1977 lag. Nunmehr hält er nur noch 2,5 Fm für nachhaltig nutzbar (bei Erhöhung um 0,1 Fm/Jahr/ha betragen die Mehreinnahmen etwa 1 Million DM). Unzuverlässige Schätzungen wirken sich auch auf die Wirtschaftsführung des einzelnen BFoAmts aus. So waren bei verschiedenen Ämtern, die über keine aktuellen Unterlagen verfügten, wegen zu niedriger Nutzung waldbauliche und forstschutztechnische Schwierigkeiten entstanden; der Jahreseinschlag mußte deshalb angehoben werden.

Vollständige und zeitnahe Forsteinrichtungsergebnisse könnten außerdem zur Ermittlung objektiver Daten für die Personalbemessung, Dienstpostenbewertung und Forstorganisation sowie zur genauen Veranschlagung der Haushaltsmittel herangezogen werden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister trotz mehrfacher Hinweise in Prüfungsmitteilungen der vergangenen Jahre das Forsteinrichtungsverfahren nicht genügend vereinfacht und beschleunigt hat. Der Bundesrechnungshof hat zugleich eine Reihe von Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel vorgeschlagen. Die Anregungen betreffen insbesondere zeit- und kostensparende Verfahren bei der Kartenherstellung, organisatorische und personelle Maßnahmen, die Bildung von Schwerpunkten sowie den Einsatz der ADV.

22. Der Bundesminister hat auf die Anregungen des Bundesrechnungshofes hin inzwischen einige Verbesserungen des Forsteinrichtungsverfahrens eingeführt. So hat er die Beschaffung der Eigentums- und Kartenunterlagen auf die BFoÄmter übertragen. Er geht davon aus, daß sich durch die Einrichtung einer fünften Forsteinrichtungsgruppe und die Verlängerung des Forsteinrichtungszeitraums von 10 auf 20 Jahre die Arbeiten weniger schleppend entwickeln werden. Der Vollzugsnachweis hat nach seiner Auffassung nicht die vom

Bundesrechnungshof angenommene Bedeutung. Gerade für die Bewirtschaftung der Bundesforsten sei ein hohes Maß an Flexibilität in der Ausführung der Planungen erforderlich.

Der Hinweis des Bundesministers auf die inzwischen erreichten Verbesserungen kann allein noch nicht befriedigen. Vor allem hat er keine zeitlichen Angaben zur Aufarbeitung der Rückstände und zur besonders dringlichen Einführung der ADV gemacht.

Ferner ist der Bundesrechnungshof entsprechend der Praxis der Landesforstverwaltungen und in Übereinstimmung mit der Forstwissenschaft der Auffassung, daß auf einen Nachweis der durchgeführten Maßnahmen als wertvolles Hilfsmittel zur Beurteilung des abgelaufenen und des künftigen Planungszeitraums nicht verzichtet werden kann. Die vom Bundesrechnungshof ebenfalls für erforderlich gehaltene Flexibilität in der Ausführung der Planung ändert daran nichts. Der für die Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung erforderliche Ausgleich für Sondereinschläge läßt sich innerhalb des Forsteinrichtungszeitraums nur verwirklichen, wenn von der Forsteinrichtung ermittelte Ausgangswerte vorhanden und nachprüfbar sind.

23. Zusammenfassend ist festzustellen, daß eine nachhaltige, geregelte und ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung nur dann gewährleistet ist, wenn vollständige und aktuelle Forsteinrichtungsergebnisse vorhanden sind, deren Vollzug überwacht werden kann. Nur dann wären die erheblichen Kosten für die Durchführung dieser Aufgabe gerechtfertigt.

Der Bundesminister wird die bestehenden Rückstände unter Berücksichtigung der Anregungen des Bundesrechnungshofes unverzüglich abzubauen sowie die Voraussetzungen für eine Kontrolle von Planungen und Vollzug zu schaffen haben. Dafür sollte er einen Zeit- und Vorgehensplan erarbeiten.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

(Einzelplan 10)

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 10 02)

Darlehen an Erzeugerorganisationen für Interventionen von Fischereierzeugnissen

(Titel apl. 862 79)

24. Der Bundesminister beantragte im April 1975 beim Bundesminister der Finanzen die Einwilligung in eine außerplanmäßige Ausgabe zur Unterstützung der bei ihm vorstellig gewordenen Kutter- und Küstenfischerei. Er trug vor, daß sich diese in einer schwerwiegenden Krise befinde und daher ein unabweisbares Bedürfnis für Bundeshilfen vorliege (§ 37 Abs. 1 BHO). Die Mittel sollten nach dem Antrag des Bundesministers und der Einwilligung des Bundesministers der Finanzen Erzeugerorganisationen der Kutterfischerei als Darlehen zur Stärkung ihrer Interventionsfonds gegeben werden. Diese Fonds sind dazu bestimmt, Ausgleichszahlungen an Fischer zu leisten, deren Erzeugnisse (Frischfisch) „aus dem Markt genommen" und in der Regel als Futtermittel verwendet werden.

Die außerplanmäßigen Mittel von 3 Millionen DM wurden in voller Höhe durch das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft aufgrund von Darlehensverträgen mit vier Erzeugerorganisationen verausgabt.

Im Jahre 1976 wurde für den gleichen Zweck und in der gleichen Weise eine weitere außerplanmäßige Ausgabe in Höhe von 1,5 Millionen DM geleistet.

Schriftliche Anträge mit Angaben zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen wurden von den Darlehensnehmern weder 1975 noch 1976 verlangt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die nach Vorliegen der haushaltsrechtlichen Ermächtigungen verfügbaren Mittel pauschal verteilt wurden, ohne daß geeignete Antragsunterlagen vorgelegen hatten und daß nicht geprüft wurde, ob im Einzelfall eine finanzielle Hilfe aus Bundesmitteln notwendig war. Bei sachgerechter Behandlung wäre vermieden worden, daß eine Erzeugerorganisation im Jahre 1975 ein Darlehen in Höhe von 468 000 DM erhalten hat, obwohl Mittel für Ausgleichszahlungen in ihrem Interventionsfonds verfügbar waren. Entsprechendes gilt für 1976: Zwei Erzeugerorganisationen haben die ihnen gewährten Darlehensbeträge in Höhe von 203 000 DM bzw. 238 000 DM sofort verzinslich auf Festgeldkonten angelegt, wo sie sich noch im Herbst 1978 befanden.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß der haushaltsrechtliche Ermächtigungsrahmen nur in dem Umfange hätte ausgeschöpft werden dürfen, in dem zum Zeitpunkt der Überprüfung und der Entscheidung über die Darlehensvergabe noch ein unabweisbares Bedürfnis der einzelnen Erzeugerorganisationen auf finanzielle Unterstützung vorhanden war.

Der Bundesminister hat geltend gemacht, er habe die Mittel auf Vorschlag der Erzeugerorganisationen nach dem Verhältnis der Umsätze verteilt, um die Wettbewerbschancen zwischen den Erzeugerorganisationen zu wahren. Es sei ihm auch darauf angekommen, die Erzeugerorganisationen von vornherein in die Lage zu versetzen, extremen Marktsituationen zu begegnen. Soweit die einzelnen Erzeugerorganisationen die Mittel nicht sofort benötigten, weil sich die Verhältnisse anders entwickelt hatten als vorausgesehen, sei dies zur Erreichung des Gesamtziels in Kauf zu nehmen gewesen.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß der individuelle Finanzbedarf der Erzeugerorganisationen nach den Vorschriften der Vorl.VV zu § 44 BHO

unter Beachtung der Voraussetzungen, unter denen der Bundesminister der Finanzen in die außerplanmäßige Ausgabe eingewilligt hatte, hätte ermittelt werden müssen. Da es sich um außerplanmäßige Ausgaben im Sinne des § 37 BHO handelte, durften die Mittel nur insoweit verausgabt werden, als auch im Zeitpunkt der Auszahlung bei den einzelnen Erzeugerorganisationen eine echte wirtschaftliche Notlage bestand. Die Ausgabe von außerplanmäßigen Mitteln mit dem Ziel, ungewissen künftigen extremen Marktsituationen zu begegnen, war dagegen nicht unabweisbar und daher unzulässig.

25. Zwei Darlehensnehmer leiteten die aus außerplanmäßigen Mitteln des Jahres 1975 empfangenen Beträge von 1,96 Millionen DM und 397 000 DM sofort an Frostungsbetriebe weiter, an denen sie beteiligt waren. Diese Mittel wurden somit nicht für die Stärkung der Interventionsfonds und demnach zweckwidrig verwendet.

Der Bundesminister wußte schon vor Auszahlung von dieser beabsichtigten Verwendung, ohne daß er versuchte, die Weitergabe zu verhindern. Er meint, die Weitergabe sei durch die Zweckbestimmung der Ausgabe gedeckt gewesen. Sie habe der Verarbeitung der Erzeugnisse zu Frostfisch gedient. Deren Finanzierung habe noch im Aufgabenbereich des Interventionsfonds gelegen.

Der Bundesrechnungshof hält diese Meinung für unzutreffend. Die Mittel waren nach dem Einwilligungsschreiben des Bundesministers der Finanzen nur zur Finanzierung von Interventionen bestimmt. Eine Frostung ist unter Berücksichtigung der EG-Vorschriften keine Intervention, da die Ware — wenn auch nicht als Frischfisch, so doch in Form von Frostfisch — weiterhin dem Markt zur Verfügung steht.

Es bleibt zu beanstanden, daß die Grundsätze einer sparsamen und sachgerechten Verwendung von Bundesmitteln nicht beachtet worden sind. Der Bundesminister wird in Zukunft darauf achten müssen, daß außerplanmäßige Mittel nur gemäß der Zweckbestimmung und lediglich dann bewilligt und ausgezahlt werden dürfen, wenn noch ein unabweisbares Bedürfnis besteht.

26. Der Bundesminister der Finanzen willigte im Jahre 1975 nur unter der Voraussetzung in die außerplanmäßige Ausgabe von 3 Millionen DM ein, „daß die Erzeugerorganisationen rd. 7 Millionen DM selbst aufbringen werden". Im Jahre 1976 machte er im gleichen Sinne zur Auflage, daß die Erzeugerorganisationen 3,5 Millionen DM selbst beisteuern.

Im Gegensatz dazu haben die Erzeugerorganisationen selbst keine oder nur geringe Mittel für Interventionen aufgebracht. Der Bundesminister hat auch nicht auf der Eigenbeteiligung der Darlehensnehmer bestanden, die er zuvor selbst in den Darlehensverträgen ausbedungen hatte.

Der Bundesminister hat auf die diesbezügliche Beanstandung des Bundesrechnungshofes erklärt, Kreditinstitute hätten den Erzeugerorganisationen in Aussicht gestellt, Darlehen in Höhe der geforderten Eigenbeteiligung zu gewähren. Er habe diese Möglichkeit, Darlehen in Anspruch zu nehmen, für ausreichend gehalten.

Der Bundesrechnungshof sieht in diesem Verhalten einen Verstoß gegen § 37 Abs. 1 BHO, weil die Auflagen, unter denen der Bundesminister der Finanzen in die außerplanmäßigen Ausgaben eingewilligt hatte, nicht beachtet worden sind.

Allgemeine Bewilligungen/Zweckvermögen

(Kapitel 10 02)

Darlehen aus Bundesmitteln zur Förderung der ländlichen Siedlung

(Titel 863 41 und Zweckvermögen)

27. Der Bund fördert seit vielen Jahren die ländliche Siedlung. Er hat hierfür in erheblichem Umfang Mittel aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt.

Die Bundeshaushaltsmittel flossen in der Vergangenheit nach § 46 Abs. 2 des Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (BVFG) und § 4 Abs. 1 des Gesetzes zur Förderung der landwirtschaftlichen Siedlung (SFG) einem von der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank für den Bund verwalteten Zweckvermögen zu, aus dem für Siedlungsmaßnahmen Darlehen und Zuschüsse gegeben werden. Das Zweckvermögen hatte zum 31. Dezember 1977 einen Bestand von rd. 4,5 Mrd. DM.

Die Vergabe und die Verwendung der Mittel hat der Bundesminister in Richtlinien geregelt. Bei der Vergabe sind die Siedlungsbehörden der Länder eingeschaltet.

Zwischenkredite an gemeinnützige Siedlungsunternehmen

28. Aus diesen Bundesmitteln (Zweckvermögen) werden gemeinnützigen Siedlungsunternehmen sog. Zwischenkredite auch für den Erwerb von Grundstücken für Siedlungsverfahren und ergänzende Strukturmaßnahmen gewährt. Diese Zwischenkredite sind nach Durchführung des Siedlungsverfahrens, für das sie bewilligt wurden, auf die von den Siedlern übernommenen Grundstücke unterzuverteilen. Bis zur Unterverteilung, in der Regel jedoch für längstens drei Jahre, sind die Zwischenkredite zinsfrei, danach sind 4 v. H. Zinsen zu entrichten. Bei zweckwidriger Verwendung des Zwischenkredites sind erhöhte Zinsen zu leisten.

Der Bundesrechnungshof hat bei stichprobenweisen Erhebungen festgestellt, daß in vier Bundesländern zum 31. Dezember 1976 von rd. 61,8 Millionen DM noch nicht abgewickelten Zwischenkrediten rd. 17,2 Millionen DM bereits in den Jahren 1956 bis 1966 bewilligt worden waren.

Die Prüfung hat ferner ergeben, daß Siedlungsunternehmen mit Zwischenkrediten Land ganz allge-

mein auf Vorrat erworben haben, obwohl eine Möglichkeit zur Verwertung bei Siedlungsmaßnahmen weder erkennbar war noch begründet erwartet werden konnte.

In einer Reihe von Fällen haben Siedlungsunternehmen mit Zustimmung der Siedlungsbehörden die zinsgünstigen Zwischenkredite richtlinienwidrig auf andere Verfahren übertragen und dadurch auch eigene zum Landkauf eingesetzte Mittel abgelöst.

29. Der Bundesrechnungshof hat die schleppende Abwicklung der Zwischenkredite als nicht vertretbar beanstandet und bemerkt, es könne nicht Sinn des Einsatzes dieser öffentlichen Mittel sein, sie über viele Jahre in Grundstücken zu binden, ohne ein entsprechendes Siedlungsverfahren in Gang zu bringen, durchzuführen oder beim Scheitern der Bemühungen den Zwischenkredit zurückzugeben. Eine mit öffentlichen Mitteln finanzierte Landvorhaltung erscheine grundsätzlich nicht mehr vertretbar, wenn sie — wie festgestellt — weit über zehn Jahre hinausgehe. Eine über viele Jahre hingezogene Verwertung der Grundstücke führe außerdem zu hohen Vorhaltungskosten (Zinsen und Verwaltungskosten), die letzten Endes der Siedler zu tragen habe. Zur Sicherung einer tragbaren Belastung könnten neben den Darlehen noch zusätzlich Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln erforderlich werden.

30. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister daher gebeten, sich für alle Zwischenkredite, die zehn Jahre nach Bewilligung noch nicht abgewickelt sind, die Gründe der schleppenden Abwicklung mitteilen zu lassen und über Rückforderungen ggf. einschließlich erhöhter Zinsen zu entscheiden; außerdem — auch durch Ergänzung der Richtlinien — sicherzustellen, daß eine zweckentsprechende Verwendung der für Siedlungsmaßnahmen bereitgestellten Bundesmittel künftig besser gewährleistet ist und Rückstände wie in der Vergangenheit nicht mehr entstehen.

Der Bundesrechnungshof ist im übrigen der Ansicht, daß nur unter der Voraussetzung einer bereits beim Kauf des Landes erkennbaren Verwertungsmöglichkeit eine Inanspruchnahme der Bundesmittel gerechtfertigt erscheint. Allein die Zusicherung der Siedlungsunternehmen, die Grundstücke für Siedlungsmaßnahmen verwenden zu wollen, kann hier nicht ausreichen. Ergibt eine objektive Beurteilung, daß Grundstücke für Siedlungsmaßnahmen nicht oder nicht mehr verwendet werden können, sollten Zwischenkredite zu ihrem Erwerb nicht gegeben oder belassen werden. Dies entspricht auch den Richtlinien, wonach Zwischenkredite unverzüglich zurückzuzahlen sind, wenn sich ergibt, daß die Siedlungsverfahren, für die sie beantragt worden sind, nicht oder nicht in angemessener Zeit durchgeführt werden können.

31. Der Bundesminister hat erklärt, er habe in der Vergangenheit wiederholt auf eine zügige Abwicklung gedrängt und auch eine erhebliche Verminderung der „unerledigten" Zwischenkredite erreicht. Er habe jetzt wiederum eine Überprüfung der noch nicht abgewickelten Fälle veranlaßt und die Länder gebeten, für eine rasche Abwicklung zu sorgen.

Durch Erlaß hat der Bundesminister jetzt ferner klargestellt, daß Zwischenkredite nicht auf andere Siedlungsverfahren übertragen werden dürfen.

Zu den Feststellungen, daß Siedlungsunternehmen mit Zwischenkrediten Land erworben haben, obwohl eine Verwertungsmöglichkeit für Siedlungszwecke weder erkennbar war noch begründet erwartet werden konnte, hat der Bundesminister bisher nicht Stellung genommen. Er wird sicherzustellen haben, daß Zwischenkredite nur dann in Anspruch genommen werden, wenn die Verwertung der Grundstücke für Siedlungszwecke möglich und auch beabsichtigt ist.

Mehrerlöse aus der Verwertung von Grundbesitz

32. Nachdem in den letzten Jahren die Bodenpreise für landwirtschaftlich genutzte Flächen stark gestiegen sind, erzielen — wie der Bundesrechnungshof bei seinen Prüfungen festgestellt hat — die Siedlungsunternehmen bei der Veräußerung von Grundstücken, die sie mit Zwischenkrediten aus Bundesmitteln erworben haben, mitunter erhebliche Überschüsse. Bei Flächen, die umgewidmet und in Bebauungspläne einbezogen worden sind, betrugen die Erlöse oft das Mehrfache des ursprünglichen Kaufpreises und der Kosten der oft jahrelangen Vorhaltung.

Einige Siedlungsunternehmen führen diese Mehrerlöse einer zweckgebundenen Ausgleichsrücklage für ländliche Siedlungsmaßnahmen zu. Bei den übrigen Siedlungsunternehmen dienen die Mehrerlöse zur Finanzierung ihres allgemeinen Geschäftsbetriebs.

Bestimmungen des Bundes über die Verwendung von Mehrerlösen aus der Veräußerung von Grundstücken, die mit Hilfe von Zwischenkrediten zur Förderung der ländlichen Siedlung erworben worden sind, bestehen nicht.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß es nicht vertretbar erscheine, solche Mehrerlöse den Siedlungsunternehmen zur freien Verfügung zu überlassen. Mehrerlöse aus der Veräußerung von Grundbesitz, der mit Hilfe von Bundesmitteln zur Förderung der ländlichen Siedlung erworben worden ist, sollten dieser Zweckbestimmung erhalten bleiben; den Siedlungsbehörden müßte hinsichtlich der Verwendung eine Einflußnahme vorbehalten werden.

Der Bundesminister hat die Länder jetzt aufgefordert, sicherzustellen, daß künftig Überschüsse der genannten Art „in angemessenem Umfang" für die Förderung der ländlichen Siedlung verwendet werden. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß damit die gewünschte Zweckbindung von Überschüssen erreicht wird. Er hält es für angebracht, die Richtlinien so zu ergänzen, daß den Siedlungsunternehmen bereits in den Darlehensverträgen eine entsprechende Verpflichtung auferlegt wird.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

Kriegsopferversorgung und gleichartige Leistungen
(Kapitel 11 10)

Heilbehandlung, Badekuren und Krankenbehandlung in versorgungseigenen Einrichtungen
(Titel 642 41)

Rückstände bei der Erstattung der Kosten für Heil- und Krankenbehandlung in Versorgungskrankenanstalten der Länder

33. Die Kosten der Heil- und Krankenbehandlung Versorgungsberechtigter in Versorgungskrankenhäusern und Versorgungskuranstalten der Länder hat gemäß dem Ersten Überleitungsgesetz in der Fassung vom 28. April 1955 (BGBl. I S. 193) der Bund zu tragen. Die das Erstattungsverfahren regelnde Rechtsverordnung vom 31. Juli 1967 (Erstattungsverordnung-KOV — BGBl. I S. 860) sieht Einzelabrechnung vor. Zur Vermeidung des damit zusammenhängenden hohen Verwaltungsaufwandes bei den Ländern und beim Bund hatte der Bundesrechnungshof schon während der Vorbereitung dieser Rechtsverordnung eine pauschale Abrechnung empfohlen (Nr. 78 der Denkschrift vom 22. Dezember 1965, Drucksache V/458). Auch spätere jahrelange Bemühungen des Bundesrechnungshofes und des Bundesministers, für ein wesentlich einfacheres Erstattungsverfahren die Rechtsgrundlage zu schaffen, hatten keinen Erfolg, weil die Länder an Forderungen festhielten, die der Bundesregierung nicht annehmbar erschienen.

Bis heute sind die seit 1955 entstandenen Kosten nicht abgerechnet.

Der Bundesminister hat bis 1978 Abschlagszahlungen auf die Erstattungsansprüche der Länder von zusammen 754 Millionen DM geleistet. Die Restforderungen der Länder beliefen sich bis Ende 1977 auf rd. 40 Millionen DM.

34. Die betroffenen Länder haben sowohl im Bundesrat um Erfüllung der Restforderungen gebeten, als auch einzeln den Bundesminister auf Abrechnung gedrängt. Ein Land hat Ende 1976 sogar eine — inzwischen ruhende — Klage gegen den Bund auf Erstattung der durch die Abschlagszahlungen nicht gedeckten Restforderung für die Zeit von 1955 bis 1975 zuzüglich Zinsen ab Rechtshängigkeit erhoben.

Auch innerhalb der seit dem Scheitern einer Änderung der Erstattungsverordnung-KOV (1977) vergangenen zwei Jahre sind wesentliche Fortschritte bei der Abrechnung nicht zu verzeichnen. Nach aller Erfahrung dürfte damit zu rechnen sein, daß die Abrechnung für die Vergangenheit sich weiter hinziehen wird.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister im August 1977 aufgefordert, zum Abbau der hohen Abrechnungsrückstände nunmehr das Erforderliche alsbald zu veranlassen. Da die Angelegenheit auch weiterhin nicht wesentlich vorankam, hat der Bundesrechnungshof im August 1978 erinnert. Daraufhin hat der Bundesminister die weitere Verzögerung u. a. damit begründet, daß der betreffende Sachbearbeiter noch für andere Aufgaben zuständig sei. Der Bundesrechnungshof hat demgegenüber betont, daß diese schleppende Abwicklung der Abschlagszahlungen nicht weiter hingenommen werden könne, und den Bundesminister aufgefordert, das betroffene Referat zur Bewältigung der Rückstände durch Umsetzungen personell zu verstärken. Der Bundesminister hat zwar in seiner Erwiderung im Dezember 1978 versichert, die Abrechnungsvorbereitungen zügig weiterzuführen. Auf die notwendigen personellen Maßnahmen ist er jedoch nicht eingegangen.

35. In Anbetracht der Länge des Abrechnungszeitraumes von 24 Jahren und der Höhe der Abschlagszahlungen von zusammen 754 Millionen DM muß alles getan werden, um eine weitere Verzögerung der Abrechnung auszuschließen.

Eine zügige Abwicklung der Abschlagszahlungen verlangt schon der Grundsatz der Haushaltsklarheit. Im übrigen gilt es, den Arbeitsaufwand zu vermeiden, der bei der Bundeskasse durch die alljährliche Aufstellung der umfangreichen Nachweisung der Abschlagszahlungen entsteht. Es kommt hinzu, daß eine ordnungsgemäße Abrechnung mit zunehmendem Zeitabstand und den damit zusammenhängenden Beweisschwierigkeiten kaum noch möglich ist. Dadurch können beträchtliche finanzielle Nachteile für den Bund entstehen. Ferner besteht die Gefahr, daß weitere Zinsforderungen gegen den Bund erhoben werden. Der Bundesminister der Finanzen hat im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof erhebliche Erleichterungen für die Abrechnung der zurückliegenden Jahre zugestanden. Dennoch dürfte eine zügige Aufarbeitung der Rückstände bei dem jetzigen Personaleinsatz nicht möglich sein.

Der Bundesminister wird durch vorübergehende personelle Verstärkung des zuständigen Referats dafür zu sorgen haben, daß die hohen Abschlagszahlungen zügig abgewickelt werden und ein zeitnaher Abrechnungsstand erreicht wird.

Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz und gleichartige Leistungen
(Kapitel 11 11)

Kurzfristige Betriebsmitteldarlehen an die Bundesanstalt für Arbeit zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft
(Titel 856 01)

Gewährung von Kurzarbeitergeld bei Ableisten von Überstunden im selben Abrechnungszeitraum

36. Anspruch auf Kurzarbeitergeld besteht, wenn das tatsächlich erzielte Arbeitsentgelt während

eines zusammenhängenden Zeitraums von mindestens vier Wochen (Gewährungszeitraum) hinter dem bei tariflicher Arbeitszeit erzielbaren Arbeitsentgelt zurückbleibt (§ 65 Abs. 1 Nr. 2 Arbeitsförderungsgesetz — AFG).

Problematisch ist diese Begrenzung dann, wenn in einem Betrieb während desselben Gewährungszeitraums sowohl kurzgearbeitet worden ist, als auch Überstunden geleistet worden sind. Erreicht das durch Kurzarbeit und Überstunden erzielte Arbeitsentgelt das bei Vollarbeit mögliche Arbeitseinkommen oder liegt es darüber, was auch allein durch den Mehrarbeitszuschlag bedingt sein kann, entfällt der Anspruch auf Kurzarbeitergeld völlig. Arbeitnehmer, deren Arbeitsentgelt dagegen das bei Vollarbeit mögliche Arbeitseinkommen nur geringfügig unterschreitet, erhalten trotzdem Kurzarbeitergeld in voller Höhe. Sie kommen damit auf ein Einkommen, das weit über dem Gesamt-Netto-Einkommen bei Vollarbeit liegen kann. Außerdem haben sie noch Vergünstigungen bei den gesetzlichen Abzügen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat das Kurzarbeitergeld in derartigen Fällen bis zum 24fachen des gegenüber dem Tariflohn erlittenen Lohnausfalls betragen.

37. Absicht des Gesetzgebers war es, daß eine durch Kurzarbeit eingetretene Minderung des normalen Arbeitsentgelts ausgeglichen werden soll (vgl. Begründung zu § 63 AFG — damals § 60 AFG —, Drucksache V/2291). Damit sollte aber wohl nicht zugelassen werden, daß einzelne kurzarbeitende Arbeitnehmer durch Arbeitsverdienst (einschließlich Überstunden) und Kurzarbeitergeld über ein weitaus höheres — und zum Teil steuer- und beitragsfreies — Einkommen verfügen, als sie es ohne Kurzarbeit in der betrieblichen bzw. tariflichen Arbeitszeit hätten erzielen können.

Dieses unangemessene Ergebnis könnte dadurch vermieden werden, daß nicht auf das Arbeitsentgelt, sondern auf die Gesamtzahl der im Gewährungszeitraum geleisteten Arbeitsstunden abgestellt wird. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister auf die gesetzliche Regelung beim Schlechtwettergeld (§ 85 Abs. 3 AFG) hingewiesen, wonach ein Anspruch nur für Ausfallstunden besteht, soweit sie zusammen mit den geleisteten Arbeitsstunden die normale Arbeitszeit nicht überschreiten. Er empfiehlt (§ 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO) eine entsprechende gesetzliche Regelung beim Kurzarbeitergeld.

38. Der Bundesminister ist der Meinung, daß in derartigen Fällen in der Regel die gesetzliche Voraussetzung der Unvermeidbarkeit des Arbeitsausfalls (§ 64 Abs. 1 Nr. 2 AFG) ausreiche, den Anspruch auf Kurzarbeitergeld auszuschließen. Es wäre als unvertretbarer Eingriff in den betrieblichen Geschehensablauf zu werten, wenn Überstunden zur Minderung oder zum Ausschluß des Kurzarbeitergeldes führten; das wäre sozialpolitisch unerwünscht. Im übrigen würden aber in die als Maßnahme zur Entlastung des Arbeitsmarktes vom Bundeskabinett veranlaßte Prüfung steuerlicher Vorschriften auch die Bezieher von Kurzarbeitergeld einbezogen werden.

Die Stellungnahme des Bundesministers überzeugt nicht. Der Hinweis auf die Unvermeidbarkeit zielt auf die Frage ab, ob und inwieweit durch die Verlagerung der während der Überstunden geleisteten Arbeit in die Zeit der Ausfallstunden Kurzarbeit hätte vermieden werden können. Gerade zur Beantwortung dieser Frage müßte aber eine, vom Bundesminister als sozialpolitisch unerwünscht bezeichnete Wertung des betrieblichen Geschehensablaufs vorgenommen werden. Die Frage nach der Unvermeidbarkeit des Arbeitsausfalls wird nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes von den Arbeitsämtern in aller Regel bejaht werden müssen, so daß § 64 Abs. 1 Nr. 2 AFG keine Anwendung finden könnte. Eine angemessene Lösung des aufgezeigten Problems läßt sich demnach nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nach geltendem Recht nicht erreichen. Der Hinweis des Bundesministers auf steuerliche Regelungen betrifft die allgemeine Frage der Bemessung des Kurzarbeitergeldes. Er ist hier ohne Bedeutung.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Auffassung, daß die gegenwärtige gesetzliche Regelung überprüft werden sollte.

Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer im Zusammenhang mit der Gewährung von Leistungen nach Sozialplänen

39. Arbeitsverhältnisse mit 59jährigen und älteren Arbeitnehmern sind in den letzten Jahren in verstärktem Umfang im Rahmen von Sozialplänen einvernehmlich beendet worden. Die Arbeitnehmer werden dabei meistens verpflichtet, sich beim Arbeitsamt arbeitslos zu melden und Arbeitslosengeld zu beantragen, obwohl eine nochmalige Arbeitsaufnahme nach dem Zweck des Sozialplans gar nicht beabsichtigt ist.

Der Arbeitgeber verpflichtet sich in der Regel zur Zahlung des bisherigen Netto-Arbeitsentgelts — unter Anrechnung des Arbeitslosengeldes — bis zur Gewährung eines Altersruhegeldes aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Bei der Vereinbarung dieser Sozialpläne wird stets von der Zahlung des Arbeitslosengeldes ausgegangen; denn der Anspruch auf Altersruhegeld entsteht — abgesehen von weiteren Voraussetzungen — nur, wenn der Versicherte das 60. Lebensjahr vollendet hat und innerhalb der letzten eineinhalb Jahre mindestens 52 Wochen arbeitslos gewesen ist (vgl. § 1248 Abs. 2 Reichsversicherungsordnung, § 25 Abs. 2 Angestelltenversicherungsgesetz, § 48 Abs. 2 Satz 2 Reichsknappschaftsgesetz). Das Tatbestandsmerkmal „arbeitslos" ist dabei im Sinne der Anspruchsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld zu beurteilen — §§ 100 bis 103 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) —.

Nach § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AFG erhält Arbeitslosengeld nur derjenige, der bereit ist, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen, die er ausüben kann. Diese Bereitschaft wird zwar von den hier in Rede stehenden Arbeitnehmern bekundet, weil sie

sonst weder Arbeitslosengeld erhalten noch den vorzeitigen Rentenanspruch erreichen können; bei der gegebenen Sachlage ist aber im allgemeinen sehr zweifelhaft, daß die Erklärung den wahren Vorstellungen der Arbeitnehmer entspricht. Schließlich sollen die Sozialplan-Leistungen nach dem Sinn und Zweck der Vereinbarung zum Bezug des Altersruhegeldes überleiten. Sie entfallen bei Aufnahme einer neuen Tätigkeit, so daß der Arbeitslose meist finanziell schlechter gestellt wäre, wenn er nochmals in ein Arbeitsverhältnis einträte. Eine zeitlich unbegrenzte Arbeitsaufnahme würde im übrigen den Anspruch auf das vorzeitige Altersruhegeld gefährden. Sie widerspricht deshalb in aller Regel der Interessenlage der betroffenen Arbeitnehmer, die dadurch letztlich gegenüber dem Arbeitsamt zu unwahren Angaben verleitet werden.

40. Diese Betriebsvereinbarungen mit dem Ziel der „vorzeitigen Pensionierung" — von den Betrieben teilweise auf lange Sicht und mehrere Jahre voraus geplant — bringen nach geltendem Recht die Vermittlungskräfte der Arbeitsämter in eine zwiespältige Lage. Einerseits sihd sie verpflichtet, vorrangig — wie bei allen anderen Arbeitslosen — die Arbeitslosigkeit durch Vermittlungsbemühungen zu beenden; andererseits ist ihnen aber nicht unbekannt, daß solche Arbeitslose nur den Übergang zum vorgezogenen Altersruhegeld anstreben.

Die Arbeitsämter haben die Wahl, die Erklärung der Arbeitnehmer — entgegen allen Bedenken — anzuerkennen und diesem Personenkreis keine offenen Stellen anzubieten oder — pflichtgemäß — die Angaben in den Anträgen sorgfältig zu prüfen und ernsthafte Vermittlungsbemühungen zu unternehmen.

Solche Vermittlungsbemühungen stoßen sowohl bei den betroffenen Arbeitnehmern als auch bei Arbeitgebern auf Ablehnung. Die Arbeitnehmer haben für das Vorgehen der Arbeitsämter kein Verständnis, weil sie das nach dem Sozialplan einkalkulierte Arbeitslosengeld als eine ihnen zustehende Leistung und als eine Art Beitragsrückerstattung am Ende ihres Arbeitslebens betrachten. Dies entspricht aber nicht dem Charakter der Arbeitslosenversicherung als einer reinen Risikoversicherung. Arbeitskräfte suchende Arbeitgeber kritisieren dagegen, daß sie sich bei Einstellungsgesprächen mit Arbeitnehmern befassen müssen, die erkennbar an einer Arbeitsaufnahme nicht mehr interessiert sind und ihr Verhalten nur darauf abstellen, von dem Arbeitgeber als „nicht geeignet" abgelehnt zu werden. Die Arbeitsvermittlung der Arbeitsämter wird dadurch unnötig belastet und von dringenden Aufgaben abgehalten.

41. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die gegenwärtige Sach- und Rechtslage alle Beteiligten zu einem Verhalten verleitet, das sozial- und rechtsstaatlichen Grundsätzen zuwiderläuft. Er hat deshalb den Bundesminister gebeten, das Verfahren und das zugrunde liegende Recht mit dem Ziel zu überprüfen, eine sozialpolitisch wie rechtsstaatlich annehmbare Lösung anzustreben. Dabei ist zu berücksichtigen, daß das Problem erhebliche finanzielle Auswirkungen für das gesamte System der sozialen Sicherung hat. Abgesehen von den Beitragsausfällen müssen sowohl die Arbeitslosenversicherung als auch — wegen der anschließenden vorzeitigen Inanspruchnahme von Renten — die Rentenversicherungen Leistungen für eine Zeit erbringen, während der die Versicherten sonst ihren Lebensunterhalt aus Arbeitsverdienst bestreiten konnten. Damit erfüllen die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit einen Zweck, der nach den Aufgaben und der Zielsetzung des AFG (§§ 1 bis 3) zumindest zweifelhaft sein muß. Im Ergebnis wird der Arbeitslosenversicherung nur durch Betriebsvereinbarungen die Belastung für eine Vorverlegung der Ruhestands-Altersgrenze aufgebürdet.

Die finanziellen Auswirkungen für die Arbeitslosenversicherung während der letzten Jahre lassen sich wegen fehlender statistischer Aufzeichnungen der Bundesanstalt für Arbeit nicht ermitteln. Es kann aber als gesichert angesehen werden, daß die Solidargemeinschaft der Arbeitslosenversicherung für diesen Personenkreis erhebliche Mittel aufbringen muß.

42. Der Bundesminister mißt der aufgeworfenen Frage zwar ebenfalls erhebliche Bedeutung bei. Er hat jedoch mitgeteilt, daß eine befriedigende Lösung, die einerseits arbeitsunwillige Arbeitnehmer vom Bezug des Arbeitslosengeldes ausschließe, andererseits aber gewährleiste, daß arbeitswillige ältere Arbeitnehmer die ihnen zustehenden Leistungen erhalten, sich bisher nicht habe finden lassen. Der Bundesminister ist außerdem der Auffassung, daß die derzeitige Regelung den sozial-, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Erfordernissen, insbesondere der sozialen Absicherung der betreffenden Arbeitnehmer, der Vermeidung einer generellen Vorverlegung der gesetzlichen Altersgrenze und der damit verbundenen finanziellen Überbelastung der Rentenversicherung noch am ehesten gerecht werde. Bei einer weiteren Verbesserung der Arbeitsmarktlage werde die Bundesanstalt für Arbeit mißbräuchlicher Inanspruchnahme durch Vermittlungsangebote wirksam entgegenwirken können.

43. Der Bundesrechnungshof ist dagegen der Ansicht, daß das Problem unabhängig von der Konjunkturlage zu beurteilen ist — verbesserte Vermittlungsmöglichkeiten werden es sogar noch deutlicher machen — und daß es nicht allein durch verfahrensmäßige Maßnahmen gegen die betroffenen Arbeitnehmer gelöst werden kann. Letztlich sollten systemgerechte Regelungen erwogen werden.

Der Bundesminister will die Angelegenheit weiter prüfen und um eine befriedigende Lösung bemüht bleiben.

Sozialversicherung

(Kapitel 11 13)

Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung der Arbeiter

(Titel 656 01)

Unberechtigter Entzug liquider Mittel aus der Gesamtrücklage der Rentenversicherungsträger

44. Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1975 Teil I (Drucksache 8/373, Nr. 54 ff.) darauf hingewiesen, daß Träger der Arbeiterrentenversicherung der Vorhaltung von Liquidität nicht den vom Gesetzgeber bestimmten Vorrang eingeräumt haben. Insbesondere hat er beanstandet, daß Träger der Arbeiterrentenversicherung sich an Gesellschaften zur Errichtung und zum Betrieb von Einrichtungen der medizinischen Rehabilitation beteiligt und diesen Zuwendungen gewährt haben, wenn Mittel zum Bau eigener Einrichtungen dieser Art wegen Anlagebeschränkungen nicht verfügbar gewesen sind.

Der Bundesrechnungshof hat nunmehr weitere Fälle aufgegriffen, in denen Träger der Arbeiterrentenversicherung der Rücklage unberechtigt liquide Mittel entzogen haben.

45. Die Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen, ein der Aufsicht des Bundes unterliegender Versicherungsträger, war am 4 Millionen DM betragenden Stammkapital einer Gemeinnützigen Siedlungsgesellschaft mit 1 429 000 DM beteiligt. Deren Gesellschafterversammlung nahm im Januar 1971 eine Erhöhung des Stammkapitals von 4 auf 7 Millionen DM in Aussicht. Entsprechend dem seitherigen Beteiligungsverhältnis sollte die Landesversicherungsanstalt an der vorgesehenen Kapitalerhöhung beteiligt werden. Im Juli 1971 beschloß die Vertreterversammlung der Landesversicherungsanstalt, den Anteil der Anstalt am Stammkapital der Siedlungsgesellschaft um 1 071 000 DM zu erhöhen. Die außerordentliche Gesellschafterversammlung der Siedlungsgesellschaft hat die Erhöhung des Stammkapitals erst am 17. November 1972 beschlossen. Am 14. Dezember 1972 hat die Landesversicherungsanstalt den seit dem 31. Januar 1972 auf einem unerlaubten Sonderkonto gehaltenen Betrag an die Gesellschaft gezahlt.

Das Bundesversicherungsamt hatte zunächst rechtliche Bedenken gegen die Erhöhung des Anteils am Stammkapital erhoben. Daraufhin haben sich Vertreter des Bundesministers für Städtebau und Wohnungswesen und des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung für das Anliegen der Landesversicherungsanstalt eingesetzt. Ein Vertreter dieses Bundesministers hat sich gegenüber dem Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen dahin gehend geäußert, er erwarte, daß das Bundesversicherungsamt sich vor seiner aufsichtsrechtlichen Entscheidung über die Auffassung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung informieren werde und ein Weg gefunden werden könne, der der Anstalt die Erhöhung ihres Anteils am Stammkapital ermögliche.

Sowohl der zuständige Bundesminister als auch das Bundesversicherungsamt haben letztlich bei der Entscheidungsvorbereitung der Landesversicherungsanstalt mitgewirkt. Das Bundesversicherungsamt hat schließlich am 26. Januar 1972 u. a. auch aufgrund der Meldung der Landesversicherungsanstalt vom 3. Januar 1972 über die Sicherstellung der Liquidität (Stand: 31. Dezember 1971) die Erhöhung des Anteils am Stammkapital der Siedlungsgesellschaft um 1 071 000 DM gemäß § 27 c i. V. m. § 26 Abs. 2 RVO a. F. genehmigt.

Da zum Zeitpunkt der Einzahlung auf das erhöhte Stammkapital der Siedlungsgesellschaft (14. Dezember 1972) sowohl die Gesamtheit der Träger der Arbeiterrentenversicherung als auch die Landesversicherungsanstalt das Liquiditätsreserve-Soll nicht erfüllt hatten, bestand für diese ein absolutes Anlageverbot. Der Bundesrechnungshof hat den Verstoß der Anstalt gegen die Bestimmungen des § 1383 b Abs. 3 und 4 RVO a. F. beanstandet.

Die Landesversicherungsanstalt hat den Verstoß gegen zwingende gesetzliche Vorschriften anerkannt.

Auch das Bundesversicherungsamt teilt die vom Bundesrechnungshof vertretene Rechtsansicht und hat die Landesversicherungsanstalt veranlaßt, ihre zuletzt hingegebene Beteiligung „unverzüglich von der Siedlungsgesellschaft zurückzufordern".

Die Landesversicherungsanstalt hat zunächst mitgeteilt, die übrigen Gesellschafter sähen sich außerstande, den von der Landesversicherungsanstalt angebotenen Geschäftsanteil in Höhe von 1 071 000 DM ganz oder teilweise zu übernehmen. Das Bundesversicherungsamt hat jedoch inzwischen berichtet, daß mit den anderen Gesellschaftern noch Gespräche wegen der Übernahme dieses Geschäftsanteils geführt würden.

46. Bei der angespannten Vermögens- und Liquiditätslage der Rentenversicherung geht es nicht an, daß der Bundesminister eine langfristige Vermögenslage eines Rentenversicherungsträgers fördert, die das seiner Aufsicht unterstehende Bundesversicherungsamt nicht hätte genehmigen dürfen. Er hat es in Kauf genommen, daß gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen worden ist, anstatt dies zu verhindern. Der Bundesminister wird der Rechtsaufsicht gegenüber den bundesunmittelbaren Trägern der Rentenversicherung ein stärkeres Gewicht beimessen müssen. Dies gilt um so mehr, als dem Verhalten des Bundesministers Signalwirkung für den Länderbereich zukommt und er Berufungsfälle auch für landesunmittelbare Träger schafft.

47. So haben danach auch Träger der Arbeiterrentenversicherung, die der Aufsicht der Länder unterliegen, der Gesamtrücklage unberechtigt liquide Mittel entzogen.

Eine Landesversicherungsanstalt hat einer Heilbad eGmbH, an der sie beteiligt ist, seit Dezember 1973 laufend Zuschüsse für den Bau einer Schwerpunktklinik aus den für zusätzliche Leistungen nach § 1305 RVO bestimmten Mitteln treuhänderisch zur Verfügung gestellt. Die Gesellschaft hat die aus dem Haushalt der Landesversicherungsanstalt abgeflossenen Mittel auf verschiedenen Bankkonten gehalten. Bis zum 2. Januar 1978 waren Zuschüsse nach § 1305 RVO in Höhe von

insgesamt	27 733 000,00 DM
auf die Treuhandkonten überwiesen.	
An Zinsen waren angefallen	5 476 300,98 DM,
so daß auf den Treuhandkonten insgesamt zur Verfügung standen	33 209 300,98 DM.

Das zuständige Landesministerium hatte die Bereitstellung der genannten Mittel in den jeweiligen Haushaltsjahren und ihre Verausgabung als zusätzliche Leistungen nach § 1305 RVO zunächst genehmigt. Erst als die Landesversicherungsanstalt mit dem Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 1976 einen weiteren Zuschuß von 14 Millionen DM für die Errichtung der geplanten Schwerpunktklinik bereitstellen wollte, hat das Ministerium u. a. unter Hinweis auf Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes sowohl die nach § 1305 Abs. 2 RVO erforderliche Genehmigung versagt als auch die Veranschlagung im Haushaltsverfahren beanstandet. Das Ministerium hat die Auffassung vertreten, daß Bauvorhaben der Träger der Arbeiterrentenversicherung nur in dem in § 1390 a Abs. 3 RVO vorgeschriebenen Verfahren, nicht aber durch die Verwendung von Mitteln nach § 1305 RVO über eine Gesellschaft finanziert werden könnten und daß die außerordentlich kritische Finanzlage in den gesetzlichen Rentenversicherungen nicht außer Betracht gelassen werden dürfe.

Die Landesversicherungsanstalt hat schließlich den geplanten Bau einer Schwerpunktklinik aufgegeben; allerdings hat sie die anderweitige Verwendung der auf den Treuhandkonten der Heilbad eGmbH gehaltenen Beträge von insgesamt rd. 33,2 Millionen DM beschlossen und mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde Anfang 1978 die angesammelten Beträge nach dem „Gießkannenprinzip" im Rahmen des § 1305 RVO für Zuwendungen an etwa 30 gemeinnützige Einrichtungen ausgegeben.

48. Eine andere Landesversicherungsanstalt hat Teilerlöse aus dem Verkauf ihres Verwaltungsgebäudes in Höhe von insgesamt 17 Millionen DM in der Zeit vom 1. Oktober 1974 bis zum 5. Januar 1976 auf einem Notar-Anderkonto festgelegt und die Zahlungen nicht in die Haushalts- und Vermögensrechnung übernommen. Die festgelegten Beträge sollten der Finanzierung eines Neubaus der Verwaltung dienen. Die Selbstverwaltungsorgane der Landesversicherungsanstalt waren sich darüber im klaren, daß die außerhalb der Haushalts- und Vermögensrechnung gehaltenen Beträge der Liquiditätsreserve der Anstalt entzogen wurden und der Versicherungsträger in Höhe der festgelegten Beträge nicht zu Liquiditätshilfeleistungen gemäß § 1383 c Abs. 1 RVO a. F. herangezogen werden konnte. Die Landesversicherungsanstalt hielt es auch dann noch nicht für erforderlich, die „Bausonderrücklage", die als „schwarze Kasse" anzusehen ist, aufzulösen, als sich die Liquiditätssituation der Anstalt wesentlich verschlechterte. Vielmehr hat die Landesversicherungsanstalt in der Zeit, in der sie das unerlaubte Nebenkonto unterhielt, Finanzausgleichszahlungen in Höhe von 964,5 Millionen DM und weitere Liquiditätshilfeleistungen in Höhe von 104,4 Millionen DM in Anspruch genommen. Durch ihr Verhalten hat die Landesversicherungsanstalt dem Finanzverbund der Rentenversicherungsträger nicht nur in erheblichem Maße liquide Mittel entzogen, sondern auch noch höhere Zahlungen aus dem Finanzausgleich erhalten.

Außerdem hat die Landesversicherungsanstalt für die Führung des Notar-Anderkontos Gebühren in Höhe von rd. 48 000 DM gezahlt. Diese wären nicht oder nicht in der genannten Höhe angefallen, wenn die Anstalt die empfangenen Zahlungen entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen vereinnahmt oder das Konto zum frühestmöglichen Zeitpunkt aufgelöst hätte.

Der Bundesrechnungshof hat das für den Finanzausgleich zuständige Bundesversicherungsamt gebeten, die Finanzausgleichszahlungen an diese Landesversicherungsanstalt für den Zeitraum zu prüfen, in dem die Anstalt insgesamt 17 Millionen DM auf einem unerlaubten Nebenkonto gehalten hat.

Das Bundesversicherungsamt hat dem Bundesrechnungshof inzwischen mitgeteilt, die Landesversicherungsanstalt habe berichtet, daß sie die aus dem Verkauf des Grundstücks erzielten Erlöse in vollem Umfange rücklagewirksam buchen werde.

Der Bundesrechnungshof hat den zuständigen Landesminister gebeten, im Rahmen seines Aufsichtsrechts zu prüfen, wer für die Einrichtung des Notar-Anderkontos und die Zahlung der Gebühren die Verantwortung trage und ob der beim Versicherungsträger entstandene Vermögensverlust noch behoben werden könne. Der Landesminister hat von der Einleitung von Regreßmaßnahmen abgesehen, weil die Landesversicherungsanstalt „nur aus einem verstärkten Sicherheitsbedürfnis heraus so gehandelt habe".

49. Der Bundesminister wird im Rahmen des gegenseitigen Erfahrungsaustausches mit den zuständigen Ministern und Senatoren der Länder darauf hinzuwirken haben, daß auch die Aufsicht über die landesunmittelbaren Träger strenger ausgeübt wird.

Zuschüsse an die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung zu den Aufwendungen für die Familienhilfe nach der Reichsversicherungsordnung und dem Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte

(Titel 656 06)

Familienkrankenpflege für Jugendliche ab Vollendung des 18. Lebensjahres

Organisatorische Mängel, insbesondere fehlende Unterrichtung zuständiger Behörden, können überhöhte Zuschußleistungen verursachen. Hierauf weist der Bundesrechnungshof aufgrund des nachstehenden Prüfungsergebnisses hin.

50. Für Jugendliche, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und weder in Berufsausbildung stehen noch erwerbstätig sind, besteht — längstens bis zur Vollendung des 23. Lebensjahres — Anspruch auf Familienkrankenpflege in der gesetzlichen Krankenversicherung (§ 205 Abs. 3 Satz 5 Reichsversicherungsordnung — RVO, § 32 Abs. 2 Satz 5 des Gesetzes über die Krankenversicherung der Landwirte — KVLG), wenn sie nach § 2 Abs. 4 a Bundeskindergeldgesetz (BKGG) beim Kindergeld berücksichtigt werden.

Der Bund zahlt seit dem 1. September 1976 den Krankenkassen zu den Aufwendungen für diesen Personenkreis einen Zuschuß. Der Berechnung des Zuschusses liegt für jeden Anspruchsberechtigten je Anspruchsmonat ein Pauschbetrag zugrunde, und zwar 50 DM für 1976, 55 DM für 1977, 60 DM für 1978 und 65 DM für 1979. Der Pauschbetrag wird jährlich entsprechend der Erhöhung der Jahresarbeitsverdienstgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung (§ 165 Abs. 1 Nr. 2 RVO) erhöht.

Die Krankenkassen haben im Haushaltsjahr 1977 rd. 4,4 Millionen DM und im Haushaltsjahr 1978 rd. 10,8 Millionen DM an Zuschüssen erhalten. Für 1979 beträgt der Haushaltsansatz 13,5 Millionen DM.

51. Der Bundesrechnungshof hat die Abrechnungen für die Jahre 1976 und 1977 bei zehn Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung unterschiedlicher Größe in verschiedenen Bundesländern geprüft. Er hat dabei festgestellt, daß alle diese Krankenkassen zu hohe Zuschüsse erhalten hatten, und zwar um 6 bis 34 v. H. der jeweiligen Abrechnungssumme.

Die nicht gerechtfertigten Zahlungen sind darauf zurückzuführen, daß — entgegen den bestehenden Weisungen — die Krankenkassen von der Kindergeldkasse oder von den Kindergeld zahlenden Stellen des öffentlichen Dienstes nicht über den Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen unterrichtet worden sind. Der außerhalb der Krankenkassen liegende im System begründete Verfahrensmangel muß sich auch bei den übrigen Krankenkassen ausgewirkt haben. Das wird bereits durch die ersten vom Bundesminister veranlaßten Nacherhebungen bestätigt. Die finanzielle Auswirkung auch bei diesen Krankenkassen dürfte erheblich sein.

52. Die Abrechnungsunterlagen für 1978 der Krankenkassen, bei denen der Bundesrechnungshof geprüft hat, sind auf seine Veranlassung berichtigt worden. Insoweit konnten weitere Überzahlungen vermieden werden.

Der Bundesminister hat — entsprechend der Forderung des Bundesrechnungshofes — inzwischen veranlaßt, daß die beteiligten Stellen in Zusammenarbeit mit dem Bundesversicherungsamt als mittelbewirtschaftender Stelle alle Abrechnungen für die Jahre 1976 bis 1978 überprüfen. Ferner sind verwaltungsmäßige Vorkehrungen getroffen worden, die künftig eine rechtzeitige Unterrichtung der Krankenkassen gewährleisten sollen.

Bundesminister für Verkehr

(Einzelplan 12)

Bundesfernstraßen

(Kapitel 12 10)

Manipulationen bei der Abrechnung von Baumaßnahmen

53. Beim Bau von Bundesfernstraßen werden oft umfangreiche Erdbewegungen erforderlich. Mitunter müssen mehrere Millionen Kubikmeter Erde bewegt werden, um Boden abzutragen, Dämme aufzuschütten oder nichttragfähigen Boden, wie z. B. Moorboden, durch tragfähiges Material zu ersetzen. Für die Abrechnung dieser Arbeiten ist von besonderer Bedeutung, daß die abgetragenen oder aufgeschütteten Erdmassen sorgfältig ermittelt werden. Ungenauigkeiten oder Fehler im Aufmaß können erhebliche finanzielle Auswirkungen haben. Auf große Flächen und lange Strecken bezogen, können sich Differenzen in Millionenbeträgen in der Auftragnehmerrechnung niederschlagen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß der Bund wiederholt durch falsche Abrechnungsunterlagen in erheblichem Umfange geschädigt worden ist. Das ist insbesondere dann möglich, wenn Bedienstete der Straßenbauverwaltung falsche Angaben der Auftragnehmer bei der gemeinsamen Feststellung der Höhenlage im Gelände (Nivellements) ohne sorgfältige Prüfung anerkennen oder die Auftragnehmer die den Abrechnungsprofilen zugrunde liegenden Nivellements im Zusammenwirken mit Verwaltungsangehörigen fälschen.

Die Aufdeckung derartiger Manipulationen ist, insbesondere nach Fertigstellung der Leistung und wenn Originalunterlagen nicht mehr auffindbar sind, sehr erschwert, wenn nicht sogar unmöglich. Dies gilt sowohl für eine nachträgliche Überprüfung der Abrechnung durch die Verwaltung selbst als auch für die Prüfung durch die Rechnungshöfe, wie die folgenden Beispiele zeigen:

a) Ein Straßenbauamt in Niedersachsen beauftragte in den Jahren 1969 bis 1971 einen Auftragnehmer mit Erdarbeiten für drei Ortsumgehungen im Zuge von Bundesstraßen.

Bei diesen Baumaßnahmen waren größere Mengen unbrauchbaren Bodens — Moorböden — auszuheben,. abzufahren und durch tragfähigen Füllboden zu ersetzen. Außerdem waren Dämme aufzuschütten.

Ein entlassener ehemaliger Angestellter des Auftragnehmers erstattete Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft mit der Behauptung, daß Firmenangehörige im Zusammenwirken mit Bediensteten des Bauamtes das den Abrechnungsunterlagen zugrunde liegende Nivellement gefälscht hätten. Dadurch seien dem Auftragnehmer bei den genannten drei Bauvorhaben zum Nachteil des Bundes mehr Massen vergütet worden, als er tatsächlich ausgeführt habe.

Die Verwaltung konnte bei einer daraufhin angeordneten Überprüfung der Abrechnung aller drei Maßnahmen keine Eintragungen oder sonstigen Hinweise feststellen, die einen Verdacht auf betrügerische Berechnungen hätten begründen können.

Die Staatsanwaltschaft hatte das Ermittlungsverfahren wegen Betrugs und Bestechung gegen Angehörige des Auftragnehmers und Bedienstete des Straßenbauamtes mangels Beweises eingestellt.

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner anschließenden Prüfung in einer Hilfsberechnung aus dem Bautagebuch des Amtes und aus den Tagesberichten des Auftragnehmers die gelieferten Kiesmassen ermittelt und der Abrechnung gegenübergestellt. Danach waren bei einer der Maßnahmen rd. 32 000 m³ Massen weniger angeliefert, als abgerechnet worden. Da diese Feststellung mit den Angaben übereinstimmte, die der entlassene Firmenangehörige bei der Staatsanwaltschaft im Rahmen des Ermittlungsverfahrens gemacht hatte, ließ die Straßenverwaltung auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes unter der Fachaufsicht des Niedersächsischen Landesamtes für Bodenforschung auf dem hier in Rede stehenden Streckenabschnitt Bohrungen zur Feststellung der Höhe der Auffüllung vornehmen.

Das Niedersächsische Landesamt für Bodenforschung kam in seinem Bohrgutachten zu dem Ergebnis, daß die tatsächliche Auffüllung geringer war als die in den Abrechnungsprofilen angegebenen Höhen.

Die Gegenüberstellung der Abrechnungshöhen mit den Isthöhen ergab, daß dem Auftragnehmer etwa 30 000 m³ Füllsand und Bodenaushub zuviel vergütet worden waren (Überzahlung etwa 300 000 DM).

Auch bei den anderen beiden Baumaßnahmen wurde anschließend durch ingenieurgeologische Untersuchungen des Niedersächsischen Landesamtes für Bodenforschung festgestellt, daß die Firma die Leistungen für Bodenaushub, Sandlieferung und Sandeinbau nicht in dem durch die Rechnungserstellung behaupteten Umfang erbracht hat. Die der Abrechnung zugrunde liegenden Nivellements waren offensichtlich verfälscht.

Das Straßenbauamt hat die Forderungen gegen die Firma aus den drei nachgeprüften Baulosen mit insgesamt rd. 1,3 Millionen DM (einschließlich Zinsen und Gutachterkosten) ermittelt.

Da sich die Firma weigert, die Forderungen der Straßenverwaltung anzuerkennen, ist Klage erhoben worden.

Die Staatsanwaltschaft hat die Ermittlungen gegen die Firma und die in Frage kommenden Bediensteten des Straßenbauamtes, die inzwischen alle aus dem Landesdienst ausgeschieden sind, Mitte 1977 wieder aufgenommen.

Die Frage des Schadenersatzes gegen die ehemaligen Bediensteten wird noch geprüft.

b) Ein Straßenneubauamt des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe beauftragte 1970 einen Auftragnehmer mit den Erd- und Entwässerungsarbeiten für den Bau eines Autobahnteilabschnittes im Zuge der BAB Ruhrgebiet-Kassel. U. a. waren ca. 500 000 m³ Boden zu gewinnen und, soweit brauchbar, wieder einzubauen. Etwa 30 000 m³ unbrauchbaren Bodens sollten auf eine Kippe gefahren werden. Die Auftragssumme betrug rd. 7,8 Millionen DM.

Die Erdbauarbeiten wurden Ende 1972 wegen Massenmehrungen mit rd. 9,5 Millionen DM abgerechnet. Nach einer Teilprüfung der Schlußrechnung durch das Rechnungsprüfungsamt des Landschaftsverbandes sollte das Straßenneubauamt die erheblichen Massenüberschreitungen beim Felsabtrag begründen.

Das Bauamt überprüfte daraufhin die Massenberechnung der Ausschreibung und rein rechnerisch die Abrechnung des Auftragnehmers, ohne einen Fehler entdecken zu können. Erst als das Straßenneubauamt die Überprüfung auf die gemeinsam vom Auftragnehmer und der örtlichen Bauaufsicht gefertigten Aufmaße und Nivellements ausdehnte, stellte es mit Hilfe der Luftbildauswertung fest, daß die den Abrechnungsunterlagen zugrunde liegenden Geländeverhältnisse nicht mit den tatsächlichen Geländeverhältnissen übereinstimmten. Hiernach wurden rd. 150 000 m³ Bodenaushub — zum Teil als Fels zu höheren Preisen — zuviel abgerechnet. Die Nivellements waren falsch. Die Feldbücher und der Rasterplan waren nach Erstellung der Nivellements als angeblich überflüssige Unterlagen vernichtet worden.

Die mit rd. 2,5 Millionen DM ermittelte Überzahlung wurde vom Konkursverwalter des inzwischen in Konkurs gegangenen Auftragnehmers anerkannt und konnte durch Inanspruchnahme von Bürgschaften und durch Aufrechnung gegen Guthaben des Auftragnehmers aus anderen Baumaßnehmen bisher um rd. 1 Million DM gemindert werden.

Weitere Möglichkeiten der Aufrechnung gegen Forderungen des Auftragnehmers aus anderen Baumaßnahmen werden noch geprüft.

Die Staatsanwaltschaft hat 1975 auf Antrag des Landschaftsverbandes wegen Betrugsverdachts ein Ermittlungsverfahren eingeleitet. Tatverdächtig waren Firmen- und Bauamtsangehörige, die die vermessungstechnischen Arbeiten zur Bestimmung der Höhenlage des Urgeländes durchgeführt hatten. Die Staatsanwaltschaft mußte trotz des Verdachts der betrügerischen Manipulation nach umfangreichen Untersuchungen und Vernehmungen das Verfahren mangels Beweises einstellen. Die strafrechtlich verantwortlichen Personen konnten nämlich nicht mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden.

Aus dem gleichen Grunde hat der Landschaftsverband keine Möglichkeit gesehen, gegen die tatverdächtigen Angehörigen der Straßenbauverwaltung, die aus den Diensten des Landschaftsverbandes ausgeschieden waren, Schadenersatzansprüche geltend zu machen.

c) Ein Straßenneubauamt in Hessen beauftragte 1969 einen Auftragnehmer mit Erd-, Entwässerungs- und Fahrbahndeckenarbeiten für den Neubau von zwei Ortsumgehungsstraßen. Die Auftragssumme von zunächst rd. 14 Millionen DM erhöhte sich durch mehrere Nachträge auf rd. 20 Millionen DM.

Nachdem der Auftragnehmer 1974 in Konkurs geraten war und sich eine erhebliche Überzahlung abzeichnete, wurde die Abrechnung (54 Abschlagszahlungen) einer kritischen Prüfung unterzogen. Dabei stellte sich durch Vergleich der amtlichen Geländeaufnahmen vor Auftragserteilung mit den von Vertretern des Auftragnehmers und des Straßenneubauamtes später gefertigten Aufmaßen heraus, daß die für die Ermittlung der Abrechnungsmassen gefertigten Nivellements falsch oder nachträglich verfälscht worden waren.

Es handelte sich um von vornherein „unterschobene" Geländehöhen oder um solche, die von Bediensteten der örtlichen Bauüberwachung nach Bekanntwerden der Überzahlung zugunsten des Auftragnehmers geändert wurden, um die Überzahlung geringer erscheinen zu lassen.

In einigen Abschnitten sind für den Austausch von nichttragfähigem durch tragfähigen Boden Mehrtiefen bis zu 3 m vorgetäuscht und abgerechnet worden. Diese Ergebnisse wurden durch Bohrungen zur Feststellung der Bodenhorizonte bestätigt. Dabei wurde weiter festgestellt, daß in Bereichen mit nichttragfähigem Untergrund, in denen zur Verfestigung Steingeröll gefüllt werden sollte, diese Leistung zwar abgerechnet, aber zum Teil nicht ausgeführt worden war. Die Überprüfung des aus einem Steinbruch auf Lastkraftwagen angelieferten Materials ergab den Verdacht, daß in erheblichem Umfange Wiegekarten verfälscht worden waren. Außerdem konnte festgestellt werden, daß neben dem Gewicht der Baustoffe auch das Gewicht der Fahrzeuge als „Netto"gewicht der gelieferten Baustoffe anerkannt und vergütet worden war. Die vergütete Gesamtmenge von rd. 112 000 t reduziert sich nach Abzug der Fahrzeuggewichte um ca. 50 v. H.

Der durch die Manipulation entstandene Gesamtschaden, der zum Teil durch Inanspruchnahme von Bürgschaften gemindert werden konnte, wird schätzungsweise noch 4 Millionen DM betragen.

Zur Zeit wird geprüft, ob der Schaden durch Aufrechnung gegen Forderungen des Auftragnehmers in einem anderen Bundesland weiter reduziert werden kann.

Die Staatsanwaltschaft hat gegen tatverdächtige Angehörige des Auftragnehmers und gegen Bedienstete des Straßenneubauamtes ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts des Betruges eingeleitet. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen. Vom Ausgang dieses Verfahrens wird der Fortgang von Disziplinar- und Schadenersatzverfahren abhängen, die das Land gegen Bedienstete, die zum Teil aus dem Landesdienst ausgeschieden sind, eingeleitet hat.

d) Ein Straßenbauamt in Baden-Württemberg beauftragte 1971 einen Auftragnehmer mit dem Bau einer 4 km langen Umgehungsstraße (Gesamtauftragssumme rd. 28 Millionen DM).

1974 erstellte der Auftragnehmer die Schlußrechnung. Anfang 1975 wurde das Konkursverfahren über das Vermögen des Auftragnehmers eröffnet. Es handet sich um dasselbe Unternehmen, dessen Manipulationen bei einem zuvor in einem anderen Land abgewickelten Auftrag unter b) dargestellt sind. Eine von der Vorprüfungsstelle eingeleitete Prüfung ergab, daß die vorliegenden elektronischen Bauabrechnungen des Auftragnehmers eine derartige Fülle von Fehlern in der Massenermittlung aufwiesen, daß sie nicht prüfbar waren. Das Straßenbauamt ist gezwungen, eigene Schlußabrechnungen in herkömmlicher Weise manuell zu erstellen.

Da viele Abrechnungsunterlagen fehlen, konnten die Schlußabrechnungen bis heute noch nicht fertiggestellt werden. Jedoch ist bereits erkennbar, daß allein die Überzahlung aus einem ersten Auftragsteil rd. 2 Millionen DM betragen wird.

Zur Zeit wird noch geprüft, ob der Schaden durch Inanspruchnahme von Bankbürgschaften und durch Aufrechnung gegen Forderungen des Auftragnehmers aus anderen Baumaßnahmen gemindert werden kann. Sobald Art und Umfang der Schädigung abschließend beurteilt werden können, wird die Auftragsverwaltung prüfen, ob personelle Konsequenzen zu ziehen sind.

e) Ein Fernstraßenneubauamt des Landschaftsverbandes Rheinland beauftragte 1975 einen Auftragnehmer mit den Erd-, Brücken- und Deckenbauarbeiten für ein Autobahnteilstück

mit Kreuzungen. Die Auftragssumme betrug rd. 30 Millionen DM.

Nachdem der mit der Baustreckenüberwachung betraute Vermessungsingenieur des Neubauamtes Mitte des Jahres 1977 aus amtsinternen Gründen abgelöst worden war, sah sich dessen Nachfolger mangels aussagefähiger Abrechnungsunterlagen nicht in der Lage, weitere Abschlagsforderungen des Auftragnehmers in Höhe von 2,6 Millionen DM anzuerkennen.

Die für die Abrechnung des Erdaushubs notwendigen Nivellements oder sonstigen Aufmaße konnten zunächst nicht aufgefunden werden. Die daraufhin vom Neubauamt eingeleiteten Untersuchungen zur Aufklärung des Sachverhalts waren, da die Angaben des Baustellenpersonals über den Umfang der bewegten Erdmassen und evtl. zugrunde liegender örtlicher Aufmaße widersprüchlich waren, langwierig, und veranlaßten den Landschaftsverband, gegen die Verantwortlichen Anzeige wegen des Verdachts des Betruges bei der Staatsanwaltschaft zu erstatten. Im Laufe der Zeit nachträglich gefundene, allerdings nicht vollständige Aufmaße über den Bodenaushub konnten den Verdacht der Manipulation nicht ausräumen, so daß schließlich in Anwesenheit eines Baustoffexperten des Auftragnehmers Bodenaufschlüsse durch Bohrungen an repräsentativen Stellen vorgenommen werden mußten. Dadurch konnte nachgewiesen werden, daß die bisher vorgelegten Nivellements mit den örtlichen Gegebenheiten nicht übereinstimmen.

Die Forderung des Auftragnehmers wird sich um rd. 2 Millionen DM reduzieren. Die Verhandlungen über die Höhe der Schlußrechnung des inzwischen in Konkurs gegangenen Auftragnehmers dauern noch an. Die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft in dieser Sache sind noch nicht abgeschlossen. Der hauptverantwortliche Streckenbauleiter des Neubauamtes kann allerdings zur Zeit nicht vernommen werden, weil er schon bald nach seiner Ablösung gekündigt hatte, in die Dienste des Auftragnehmers übergetreten war und auf einer Baustelle in Saudi-Arabien beschäftigt wurde.

Dem Bundesrechnungshof sind zwei weitere Fälle bekanntgeworden, in denen durch Erstellung falscher Aufmaßunterlagen der Versuch unternommen wurde, mehr Leistungen abzurechnen, als erbracht worden waren. Die Manipulationen wurden rechtzeitig entdeckt und bereinigt, so daß Überzahlungen verhindert oder ausgeglichen werden konnten.

54. Der Bundesminister hat keine Möglichkeit, unmittelbar auf die Abwicklung der einzelnen Straßenbaumaßnahmen des Bundes durch die Länder einzuwirken, weil diese Verwaltungsaufgabe den Ländern obliegt (Artikel 90 Abs. 2 GG). Die bekanntgewordenen Sachverhalte sollten ihm jedoch Anlaß geben, gemeinsam mit den Ländern Überlegungen anzustellen, wie derartige Manipulationen künftig verhindert werden können. Es reicht nicht aus, wie es die Länder in den genannten Fällen getan haben, die nachgeordneten Dienststellen mit Rundschreiben zu ermahnen und auf die sorgfältige Beachtung der einschlägigen Vorschriften hinzuweisen.

Die dargestellten Fälle, die das Vorgehen verschiedener Unternehmer in mehreren Bundesländern aufzeigen, weisen bedenkliche Parallelen auf. Sie könnten Anhaltspunkte für die Entwicklung eines Verfahrens — ggf. mit Hilfe der Bundesanstalt für Straßenwesen — bieten, das bei Großbaustellen eine einwandfreie Erstellung der Abrechnungsgrundlagen sichert.

In der Mehrzahl der dargestellten Fälle sind die Baumaßnahmen mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung abgerechnet worden. Diese für sich allein ist aber noch kein geeignetes Mittel, Manipulationen der beschriebenen Art auszuschließen. Sie spielen sich überwiegend im Bereich der Eingabedaten ab und es kommt gerade bei der elektronischen Bauabrechnung darauf an, daß die Eingabedaten richtig sind. Die Bundesanstalt für Straßenwesen vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, daß eine bessere Sicherung gegen Manipulationen bei der Abrechnung von Erdarbeiten durch Änderungen der Verfahrensbeschreibungen für die elektronische Bauabrechnung sowie die Umstellung dieser Verfahren auf Methoden, die mit Hilfe der Datenverarbeitung prüfbar sind, bewirkt werden könnte. Zu diesem Zweck müßten die Prüfprogramme des Bundes erweitert werden. Einbezogen werden sollte dabei eine möglichst weitgehende Plausibilitätsprüfung innerhalb der DV-Programme.

Der Bundesrechnungshof ist sich durchaus der Problematik bewußt, die richtigen Mittel und Wege zur Verhinderung von Manipulationen der geschilderten Art zu finden. Es sollte jedoch nichts unversucht gelassen werden, um gemeinsam (Bund und Länder) Lösungen für das hier anstehende Problem zu finden.

Der Bundesminister hat sich inzwischen mit den Ländern in Verbindung gesetzt. In einem ständigen Gremium aus Vertretern der Länderstraßenbauverwaltungen, des Bundesministers, der Bundesanstalt für Straßenwesen und des Bundesrechnungshofes sollen fortlaufend alle Probleme bei der Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen behandelt und Lösungen erarbeitet werden.

Bundesminister der Verteidigung

(Einzelplan 14)

Bundeswehrverwaltung

(Kapitel 14 04)

Automatisierte Datenverarbeitung

Die Entwicklung des ADV-Bereichs in der Bundesverwaltung hat eine erhebliche haushaltsmäßige

und fachliche Bedeutung. Die bei der Prüfung durch den Bundesrechnungshof festgestellten Probleme, über deren Behandlung mit dem Bundesminister weitgehend Einvernehmen besteht, können auch in anderen Bundesbereichen auftreten.

Neugliederung der Rechenzentren der Bundeswehr

55. Die 18 Rechenzentren der Bundeswehr sind historisch aus den zur Unterstützung der Bedarfsträger eingerichteten Dienststellen für das maschinelle Berichtswesen (Lochkartenstellen) gewachsen. Sie sind deshalb jeweils nur für bestimmte Fachaufgaben zuständig. Dies verhindert eine optimale Auslastung der vorhandenen Datenverarbeitungskapazität. Dadurch wird die Wirtschaftlichkeit der Datenverarbeitung beeinträchtigt. Der Bundesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, die funktionale Gliederung der Rechenzentren aufzugeben und eine regionale Aufgabenverteilung vorzunehmen. Dadurch ließen sich 7 der vorhandenen 18 Rechenzentren einsparen.

Der Bundesminister hat im Grundsatz diesem Vorschlag zugestimmt. Er hat jedoch darauf hingewiesen, daß er neben rein wirtschaftlichen auch militärische und politische Gründe gleichrangig berücksichtigen müsse. Er werde eingehende Untersuchungen für eine regionale Neugliederung der Rechenzentren durchführen. Zur Zeit werde eine Konzeption erarbeitet, die Standort und Betriebsgröße festlegen soll. Die angesprochenen Probleme seien unabhängig von den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bereits erkannt und in Angriff genommen worden.

Datenerfassung

56. Die Rechenzentren sind mit unterschiedlichen Datenerfassungsgeräten ausgestattet, von herkömmlichen Lochkarten-Lochern und -Prüfern bis zu modernen Datensammelsystemen. Durch den Einsatz von Erfassungsgeräten älterer Technologie wird die Erfassungsleistung schon wesentlich beeinträchtigt. Es kommt hinzu, daß die Erfassungsbelege nicht datenerfassungsgerecht aufgebaut sind und darüber hinaus zum Teil zurückgegeben werden müssen, weil sie unleserlich sind. Ferner wird eine gleichmäßige Auslastung der Erfassungsstellen dadurch verhindert, daß die Erfassungsbelege diesen Stellen nicht kontinuierlich zugehen.

Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, zur Verbesserung der Datenerfassungsleistung moderne Datensammelsysteme einzusetzen. Er hat den Bundesminister außerdem aufgefordert, für die Beseitigung der erwähnten Verfahrensmängel zu sorgen.

Der Bundesminister hat das zugesagt. Die Umrüstung der Rechenzentren auf Datensammelsysteme solle 1979 abgeschlossen werden. Die den größten Arbeitsanfall auslösenden Belege seien entweder schon erfassungsgerecht gestaltet worden oder würden demnächst so gestaltet werden.

57. Bei den Rechenzentren der Bundeswehr am Sitz der Wehrbereichsverwaltungen und bei dem Rechenzentrum der Bundeswehr in Bonn sind für die Datenerfassung in den Arbeitsgebieten Personalführung, Bekleidungswesen, Wehrersatzwesen, Lohnberechnung und Liegenschaftsvergleich insgesamt sechs Belegleser eingesetzt. Die Belegleser hatten im 1. Halbjahr 1977 eine Gesamtbelegungszeit von 1 182 Stunden, was in etwa der Kapazität eines Lesers entspricht. Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, die Beleglesung bei 2 Rechenzentren zu zentralisieren. Durch die Zentralisierung könnten erhebliche Mietkosten eingespart werden.

Der Bundesminister räumt ein, daß die Verringerung der Gerätezahl zu einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit führen würde. Die mit der Zentralisierung verbundenen organisatorischen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Betriebs und die Einrichtung einer leistungsfähigen Datenfernübertragung zur Übermittlung großer Datenmengen wäre jedoch nur schwer zu verwirklichen. Er erwäge daher, die gegenwärtig eingesetzten Leser gegen neue Geräte mit noch angemessener Leistungsfähigkeit, aber etwa zu dem halben Mietpreis der vorhandenen Geräte auszutauschen. Die Mietersparnis würde in etwa der vom Bundesrechnungshof angeregten Einsparung entsprechen. Ein Kriterienkatalog für die Anmietung kostengünstiger Belegleser stehe kurz vor der Fertigstellung.

Der Bundesrechnungshof hat gegen die vom Bundesminister erwogenen Maßnahmen keine Bedenken.

Programmierung, Verfahrenspflege

58. Der Bundesrechnungshof hat auch die Tätigkeit der Organisations- und Programmiergruppen untersucht. Die Untersuchung hat ergeben, daß 50 v. H. der vorhandenen Kapazität der Organisations- und Programmiergruppen auf die Verfahrenspflege entfallen. Der Anteil steigt weiter an, da jedes neue Verfahren eine nachgehende Verfahrenspflege mit sich bringt. Bei unverändertem Personalbestand wird in absehbarer Zeit nur noch Verfahrenspflege betrieben werden können und für die Neuprogrammierung Fremdpersonal eingesetzt werden müssen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, die Datenverarbeitungsvorhaben auf der Bedarfsträgerseite sorgfältiger zu planen und Verfahrensänderungen — soweit möglich — nur in bestimmten Zeitabständen zu veranlassen (Änderungsintervalle).

Der Bundesminister hat den hohen Anteil der Verfahrenspflege an dem Gesamtprogrammieraufwand bestätigt und geeignete organisatorische Maßnahmen in Aussicht gestellt, durch die eine sonst zwangsläufige Inanspruchnahme von Fremdkapazität verhindert werden soll. Durch eine stärkere Personalausstattung des Amts für Datenverarbeitung der Bundeswehr würden Arbeiten der Verfahrenspflege, die jetzt schon von Fremdpersonal durchgeführt werden, durch eigene Kräfte übernommen. Die Einführung von Änderungsintervallen stoße dann auf Schwierigkeiten, wenn gesetzliche oder tarifvertragliche Änderungen eine unverzügliche Programmänderung erforderten.

Datensicherheit

59. Die Rechenzentren werden teilweise nicht den Anforderungen gerecht, die an die Sicherheit in der Datenverarbeitung zu stellen sind. Der Bundesrechnungshof hält weitere Vorkehrungen für notwendig, die sicherstellen, daß falsche oder unberechtigte Datenverarbeitung verhindert sowie die Datenverarbeitungsanlagen, die Programme und die Dateien vor Zerstörung geschützt und die Einsatzbereitschaft der Rechenzentren auch im Verteidigungsfall gewährleistet werden.

Der Bundesminister hat die Notwendigkeit eines umfassenden Sicherheitssystems für die Rechenzentren anerkannt und die Erarbeitung entsprechender Richtlinien sowie geeignete Maßnahmen für die Absicherung der Rechenzentren zugesagt.

Durch Erlaß vom 29. Dezember 1977 wurde eine Koordinierungsgruppe DV-Sicherheit gebildet. Sie erarbeitet derzeit eine „Konzeption DV-Sicherheit der Bundeswehr", die auch die vom Bundesrechnungshof erwähnten Punkte berücksichtigen soll.

Unterbringung

(Kapitel 14 12)

Bau von Truppenunterkünften

(Titel 555 01 bis 555 06)

Bau von Offizier- und Feldwebelwohnheimen

60. Nach dem im Weißbuch 1970 veröffentlichten Programm des Bundesministers zur allgemeinen Verbesserung der Unterbringung der Soldaten war vorgesehen, den Offizieren und Feldwebeln, die verpflichtet sind, in Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, in Appartementhäusern innerhalb der Kasernenanlagen oder in ihrer Nähe Einzelzimmer bereitzustellen.

Die neuen Appartements für Offiziere — 30 m² statt bisher 27 m² — bestehen aus kombinierten Wohn-/Schlafräumen und Naßzellen (Dusche, WC und Waschbecken). Die Vorräume zu den Wohnräumen sind mit Einbauschränken versehen, in den einzelnen Etagen der Wohnheime befinden sich eingerichtete Teeküchen. Die Wohnräume für Feldwebel — 20 m² statt bisher 13,5 m² — sind mit Waschbecken (Kalt- und Warmwasser) ausgestattet; WC und Dusche befinden sich außerhalb der Wohnräume. Die Teeküchen entsprechen in ihrer Ausstattung denen der Offizierwohnheime.

Seit dem Jahre 1973 sind in zunächst 2 Abschnitten 606 Wohnheimplätze für unterkunftspflichtige Offiziere und 1 212 Wohnheimplätze für unterkunftspflichtige Feldwebel erstellt worden. Seit Ende 1977 sind in einem 3. Abschnitt weitere 207 Offizierwohnheimplätze und 978 Feldwebelwohnheimplätze im Bau. Für weitere 523 Offizier- und 1 072 Feldwebelwohnheimplätze liegen dem Bundesminister Bedarfsanmeldungen vor.

Den Bedarfsberechnungen des Bundesministers liegen die Personalstärken der Leutnante/Oberleutnante sowie aller Feldwebeldienstgrade nach den Stärke- und Ausrüstungsnachweisungen für den Frieden zugrunde. Der Bundesminister hat die Zahl der unterkunftspflichtigen Offiziere und Feldwebel mit Hilfe von Erfahrungssätzen ermittelt, da sie aus den Stärkenachweisungen nicht ersichtlich ist, im allgemeinen aber nur die ledigen Soldaten zum Wohnen in der Gemeinschaftsunterkunft verpflichtet sind. Dabei hat er einen Verheiratetenanteil bei Leutnanten/Oberleutnanten von 70 v. H. (bis November 1976 50 v. H.) und bei Feldwebeln von 80 v. H. berücksichtigt und danach die für die jeweilige Dienstgradgruppe benötigten Wohnplätze errechnet.

In den Jahren 1976 und 1977 hat der Bundesminister Nutzungskontrollen durchführen lassen. Die Ergebnisse seiner Ermittlungen ließen erkennen, daß die Wohnheime nur zu einem geringen Teil von Soldaten belegt waren, die zum Wohnen in der Gemeinschaftsunterkunft verpflichtet sind. Konsequenzen hat der Bundesminister hieraus jedoch nicht in dem notwendigen Maße gezogen. Er hat lediglich den Berechnungsschlüssel für die Ermittlung des Bedarfs an Offizierwohnheimplätzen geringfügig geändert, den für den Bedarf an Feldwebelwohnheimplätzen jedoch unverändert gelassen.

61. Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1978 in 45 Standorten den Bedarf an Wohnheimplätzen überprüft. In 22 von ihnen, in denen insgesamt 691 Wohnheimplätze für Offiziere und 547 für Feldwebel zur Verfügung standen, hat er auch die Auslastung untersucht. Der Bundesrechnungshof hat unterschiedliche Prüfungszeitpunkte gewählt, alle Teilstreitkräfte berücksichtigt und sowohl große wie kleine und auch abgelegene Truppenunterkünfte aufgesucht. Damit wurden im wesentlichen alle Besonderheiten erfaßt, die auf die Auslastung der Heime von Einfluß sein können. Die Prüfung hat folgendes ergeben:

Von den 691 Offizierwohnheimplätzen waren 114 mit unterkunftspflichtigen Offizieren belegt, 232 standen frei. In den übrigen 345 Unterkünften waren Soldaten und Zivilpersonen untergebracht, für die die Heimplätze nicht geplant sind (z. B. Dienstreisende, Kommandierte, gegen Entgelt untergebrachte Personen). Von den 547 Feldwebelwohnheimplätzen waren 69 von unterkunftspflichtigen Feldwebeln belegt, 83 standen frei. 395 Wohnheimplätze waren auch hier von Personen belegt, für die sie nicht vorgesehen sind.

Während die freien Plätze in den Offizierwohnheimen vielfach noch mit unterkunftspflichtigen Stabsärzten besetzt werden konnten, für die die Heime nach der Planung zwar nicht bestimmt sind, deren Unterbringung dort jedoch sinnvoll erscheint, finden sich in den Feldwebelwohnheimen überwiegend Personen, die solcher Unterkünfte nicht bedürfen. In einem Standort hat der Bundesrechnungshof sogar ein Feldwebelwohnheim mit 34 Wohnplätzen angetroffen, in dem nur ein unterkunftspflichtiger Feldwebel untergebracht war; in zwei weiteren Standorten wohnten jeweils

nur zwei unterkunftspflichtige Feldwebel in Heimen mit 34 und 40 Wohnplätzen.

Nach Meinung des Bundesrechnungshofes beruht die schlechte Auslastung der Wohnheimplätze mit Unterkunftspflichtigen auf einer den Verwaltungsvorschriften zu § 18 Satz 2 Soldatengesetz nicht entsprechenden Bedarfsberechnung des Bundesministers. Nach diesen Verwaltungsvorschriften über die Verpflichtung zum Wohnen in Gemeinschaftsunterkunft (VMBl 1973 S. 38) sind in der Regel nur die ledigen Leutnante/Oberleutnante und Feldwebel unterkunftspflichtig, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Daher ist nur ein geringer Teil der ledigen Soldaten in die Wohnheime aufzunehmen. Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Ermittlungen festgestellt, daß von den aktiven Leutnanten/Oberleutnanten durchschnittlich nur 7,9 v. H. und von den aktiven Feldwebeln nur 3,7 v. H. unterkunftspflichtig sind. Er hält es für vertretbar, für 20 v. H. der Leutnante/Oberleutnante und 5 v. H. der Feldwebel Wohnheimplätze bereitzustellen. Damit könnte den unterschiedlichen örtlichen und strukturellen Gegebenheiten Rechnung getragen werden. Der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Berechnungsschlüssel für Offizierwohnheimplätze (20 v. H.) ermöglichte es, auch Stabsärzte, die aufgrund ihrer Wehrpflicht Grundwehrdienst leisten, in Wohnheimen unterzubringen.

Legt man diese Schlüsselzahlen zugrunde, hätten sich in der Vergangenheit erhebliche Mittel einsparen lassen. Für die Zukunft lassen sich der Bedarf an Wohnheimplätzen und damit das künftige Bauvolumen wesentlich reduzieren.

62. Der Bundesminister hat dem Bundesrechnungshof dazu mitgeteilt, er könne erst Stellung nehmen, wenn die veranlaßten Untersuchungen über die Raumbedarfsberechnung für Offizier- und Feldwebelwohnheime abgeschlossen seien. Dazu sei noch eine Abstimmung mit den Bedarfsträgern notwendig. Nur so könnten die Schlüsselzahlen für die Bedarfsermittlung für Wohnheime den heutigen Gegebenheiten angepaßt werden. Darüber hinaus werde auch die Möglichkeit der Errichtung von Anbauten an vorhandene Gebäude untersucht.

Bis zur abschließenden Klärung hat der Bundesminister alle Bauplanungen von Wohnheimen zurückgestellt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß der Bundesminister die Schlüsselzahlen für die Bedarfsermittlung von Wohnheimplätzen den tatsächlichen Gegebenheiten anpaßt.

Bau von Versorgungseinrichtungen

(Titel 555 45)

Überhöhte Berechnung von Bauleistungen und Manipulationen bei der Erstellung von Abrechnungsunterlagen für ein Untertage-Materialdepot der Bundeswehr

63. Ein Staatliches Hochbauamt in Baden-Württemberg hat für den Bundesminister in der zweiten Hälfte der 60er Jahre in einem ehemaligen Gipsbergwerk zur Einrichtung eines Materialdepots der Bundeswehr vorhandene Stollen nachprofilieren und mehrere Stollen neu auffahren sowie anschließend mit Beton auskleiden lassen. Dabei kam es in vielen Fällen im Vergleich zu den vorgegebenen und von der Ausbauart der Stollen abhängigen Ausbruchsquerschnitten zu erheblichen Mehrausbrüchen.

In den mit den Auftragnehmern geschlossenen Verträgen hatte das Bauamt u. a. festgelegt, daß die Folgeleistungen für Mehrausbrüche außerhalb eines vorher bestimmten Toleranzbereichs — Laden und Abtransportieren der zusätzlichen Ausbruchsmengen und Verfüllen der entstandenen Hohlräume mit Beton — nur dann vergütet werden sollten, wenn es sich um einen aus der spezifischen geologischen Beschaffenheit des Gebirges ergebenden unvermeidbaren Mehrausbruch handelte (sog. geologisch bedingter Mehrausbruch). Ein solcher Mehrausbruch ergibt sich dadurch, daß beim Auffahren der Stollen mehr Massen anfallen, als sie in den vorgegebenen Ausbruchsquerschnitten gefordert waren. Für das Aufmaß und die Richtigkeit des Umfangs des Mehrausbruches (einschließlich der Folgeleistungen) zeichnete ein mit der Bauführung und Abrechnung der Bauleistungen beauftragtes Ingenieurbüro verantwortlich.

64. Bereits bei einer vom Bundesrechnungshof im Jahre 1971 bei dem Staatlichen Hochbauamt durchgeführten Rechnungsprüfung fiel auf, daß die mit der Ausführung der Bauleistungen beauftragten Firmen in ihren Schlußrechnungen unverhältnismäßig hohe Anteile von geologisch bedingtem Mehrausbruch ausgewiesen hatten. An verschiedenen Stellen durchgeführte Kontrollbohrungen ergaben, daß die Mehrausbrüche wesentlich geringer waren, als sie von den Firmen in den Abrechnungsunterlagen angegeben worden waren.

Der Bundesrechnungshof hat der Bauverwaltung daraufhin nahegelegt, weitere Bohrungen innerhalb eines festzulegenden Rasters vorzunehmen. Dabei ggf. festgestellte Minderleistungen der Firmen sollten im Wege der Hochrechnung auf die übrigen Stollenabschnitte übertragen und die sich daraus ermittelten zuviel gezahlten Beträge von den Auftragnehmern zurückgefordert werden.

Die Bauverwaltung ist den Anregungen des Bundesrechnungshofes zur Entnahme weiterer Bohrproben nicht gefolgt. Sie hat statt dessen zunächst umfangreiche Überlegungen (z. T. innerhalb einer Arbeitsgruppe von Sachverständigen) zur Frage einer verläßlichen und wirtschaftlichen Methode für eine nachträgliche örtliche Kontrolle des tatsächlich angefallenen geologisch bedingten Mehrausbruchs angestellt, ohne allerdings zu abschließenden und überzeugenden Ergebnissen zu kommen. Honorarpflichtige Untersuchungen wurden aus Kostengründen vorläufig zurückgestellt.

Rückforderungsansprüche gegenüber den Firmen wurden von diesen schon in ersten Verhandlungen nachhaltig abgelehnt. Sie wiesen darauf hin, daß die bisherige Abrechnungsmethode vom Auftrag-

geber vorgeschrieben worden sei und in allen Fällen anerkannte Aufmaße vorlägen. Außerdem sei den bereits vorgenommenen Kontrollbohrungen für einen Soll-Ist-Vergleich kein Aussagewert beizumessen, weil ein exaktes Einordnen der den Abrechnungsunterlagen beigefügten Querprofile in die Längenaufteilung des Stollens nach Ausführung aller Arbeiten kaum möglich sei. Man sei bei den Kontrollmessungen wahrscheinlich von falschen Bezugspunkten ausgegangen.

Die Bauverwaltung und das eingeschaltete Ingenieurbüro sahen sich außerstande, die Einwendungen der Firmen zu widerlegen, zumal die für das Aufmaß der Leistungen verwendeten Festpunkte nicht mehr vorhanden waren und angeblich auch nicht mehr rekonstruiert werden konnten.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb im Jahre 1973 wegen der bestehenden Beweisschwierigkeiten von einer Weiterverfolgung der Angelegenheit abgesehen. Er hat jedoch den Bundesminister und die Bauverwaltung aufgefordert, für die Zukunft sicherzustellen, daß die für das Aufmaß verwendeten Festpunkte so markiert werden, daß spätere Kontrollmessungen mit ausreichender Genauigkeit durchgeführt werden können.

65. Im Jahre 1975 erhielt der Bundesrechnungshof einen Hinweis, daß eine aus mehreren Baufirmen bestehende Arbeitsgemeinschaft für das Untertage-Depot bei der Abrechnung der Bauleistungen Manipulationen vorgenommen habe. Die Arbeitsgemeinschaft hätte die ihr vom Bauamt übergebenen Originalprofilzeichnungen über die in den einzelnen Stollenabschnitten vorhandenen Hohlräume später für den Zweck der Abrechnung der Bauleistungen vorsätzlich durch neu hergestellte, auf die vorgelegte Rechnung zugeschnittene Profilzeichnungen ersetzt. Dadurch hätten die Firmen ein höheres Entgelt erhalten, als sie nach den Vereinbarungen hätten beanspruchen können.

Der Bundesrechnungshof ist diesen Hinweisen nachgegangen und hat den Sachverhalt bei weiteren örtlichen Erhebungen bei dem Staatlichen Hochbauamt im Jahre 1976 überprüft. Dabei haben sich die Informationen in vollem Umfang bestätigt. Die Leistungen der Firmen-Arbeitsgemeinschaft waren tatsächlich durch Zeichnungen nachgewiesen worden, in denen die ursprünglichen Hohlraumquerschnitte jeweils um rund 5 m^2 kleiner dargestellt waren. Das hat bei der Abrechnung der Leistungen zu einer Überzahlung des Auftragnehmers um rd. 62 676 DM (einschließlich Mehrwertsteuer) geführt.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat die zuständige Oberfinanzdirektion bei der Staatsanwaltschaft Strafanzeige wegen des Verdachts des Betruges erstattet. Die Staatsanwaltschaft hat inzwischen Anklage erhoben.

66. Die aus der manipulierten Abrechnung von Bauleistungen gewonnenen Erkenntnisse veranlaßten den Bundesrechnungshof, den bereits 1971 in anderen Stollenabschnitten festgestellten Sachverhalt hinsichtlich der Abrechnung des geologisch bedingten Mehrausbruchs (s. Nr. 63) erneut aufzugreifen, zumal in diesen Bereichen überwiegend dieselben Firmen tätig waren.

Bei zusätzlichen örtlichen Erhebungen im Jahre 1976 wurden in einem Stollenabschnitt innerhalb eines bestimmten Rasters weitere 20 Bohrungen entlang der Firstlinie des Stollens durchgeführt. Nach dem Ergebnis dieser Untersuchungen war auch der für diesen Bereich von den Firmen in Rechnung gestellte geologisch bedingte Mehrausbruch erheblich übersetzt. Eine auf der Grundlage dieser neuen und der früheren Ermittlungen angestellte und auf das gesamte Baulos bezogene Hochrechnung führte zu der Erkenntnis, daß an die Firmen rund 1,4 Millionen DM zuviel gezahlt worden sind.

Zur genaueren Bestimmung dieses überschläglich ermittelten Ergebnisses hat in einem Beweissicherungsverfahren ein beauftragter Sachverständiger zusätzlich 87 Kontrollbohrungen innerhalb des Stollens vorgenommen. Die Auswertung auch dieser Bohrungen ergab, daß die von den Firmen in Rechnung gestellten Mehrausbrüche in den untersuchten Strecken zu einem erheblichen Teil nicht erbracht worden sind. Eine von der Oberfinanzdirektion aufgestellte Hochrechnung auf der Basis der von dem Gutachter aufgezeigten vergleichenden Flächenberechnung führte zu dem Ergebnis, daß die Firmen rund 1,3 Millionen DM zuviel abgerechnet hatten. Dieser Betrag entsprach annähernd der vom Bundesrechnungshof — ebenfalls im Wege der Hochrechnung — ermittelten Überzahlung.

Bei zwei weiteren Baulosen wurden nach Durchführung der vom Bundesrechnungshof veranlaßten Kontrollmaßnahmen ebenfalls Überzahlungen der Baufirmen in Höhe von rund 194 000 DM errechnet.

Die Aufwendungen für die angestellten Untersuchungen beliefen sich auf rund 59 640 DM.

Die Staatsanwaltschaft hat in den vorgenannten Fällen wegen der inzwischen eingetretenen Verfolgungsverjährung davon abgesehen, ein Ermittlungsverfahren einzuleiten.

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse erklärten sich die betroffenen Baufirmen nach mehrfachen und schwierigen Verhandlungen mit der Oberfinanzdirektion schließlich bereit, insgesamt 955 000 DM (einschließlich der Untersuchungskosten) zu erstatten. Der Betrag ist im Haushaltsjahr 1978 dem Bundeshaushalt wieder zugeführt worden.

Die außerordentlich hohen Überzahlungen der Auftragnehmer sind im übrigen dadurch mit verursacht worden, daß es das eingeschaltete Ingenieurbüro, dem außer der Entwurfsbearbeitung, dem Aufstellen der Verdingungsunterlagen und der örtlichen Bauleitung auch das Prüfen und Feststellen der Schlußrechnungen der Firmen oblag, bei der Abnahme, dem Aufmaß und der Abrechnung der Bauleistungen an der gebotenen Sorgfalt hat fehlen lassen.

Das Ingenieurhonorar war daher aufgrund der verminderten Summe der für die Gebührenbemessung anrechenbaren Baukosten neu festzusetzen

und wegen der mangelhaften Vertragserfüllung zu kürzen. Die Oberfinanzdirektion hat auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes hierüber mit dem Ingenieur verhandelt und eine Minderung des Honorars um rund 72 615 DM erzielt.

67. Den Aufforderungen des Bundesrechnungshofes entsprechend hat der Bundesminister inzwischen zugesagt, durch spezielle Weisungen an die Bauverwaltungen der Länder u. a. dafür zu sorgen, daß bei künftigen Bauvorhaben in Stollenbauweise die für spätere Kontrollmessungen erforderlichen Festpunkte während des Stollenvortriebs genau eingemessen und auf Dauer gesichert werden. Ferner sollen die Bauverwaltungen mit jedem neuen Planungsauftrag besonders dazu angehalten werden, im Rahmen der ihnen obliegenden Gesamtverantwortung die Tätigkeiten der eingeschalteten freischaffenden Mitarbeiter sorgfältig zu überwachen.

Bau von Hochschulen der Bundeswehr einschließlich Ersatzbaumaßnahmen

(Titel 559 80)

Unzulängliche Planung und aufwendige Ausführung von Baumaßnahmen der Offizierschule des Heeres in Hannover

Die Prüfung der Ausgaben für den Bau der Offizierschule des Heeres in Höhe von rd. 61,7 Millionen DM hat gezeigt, daß eine unzureichende Bemessung der Zeiten für Planung, Bauvorbereitung und Bauausführung und eine ungerechtfertigt aufwendige und unzweckmäßige Bauausführung in erheblichem Umfang zu unnötigen Kosten geführt haben. Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit wurden hierdurch verletzt.

Unzulängliche Planung und Bauvorbereitung durch Terminzwänge

68. Die Entscheidung des Bundesministers, die bisher in den Standorten München und Hamburg untergebrachten Offizierschulen, deren Liegenschaften für die beiden Hochschulen der Bundeswehr benötigt wurden, mit der in Hannover zusammenzulegen, machte dort den Bau von zusätzlichen Lehrsälen, Versorgungs- und Betreuungseinrichtungen sowie vor allem eine Erweiterung der Unterkunftskapazität um 440 auf 800 Plätze für Lehrgangsteilnehmer erforderlich. Für diese Zwekke sollten ein zusätzlicher Unterkunftsbereich, ein Wirtschaftsgebäude, ein Gebäude für das Stammpersonal, eine zentrale Versorgungsanlage sowie ein Wachgebäude mit Hundezwinger neu errichtet, das vorhandene Lehrsaalgebäude umgebaut bzw. erweitert und mehrere Altbauten instandgesetzt oder umgebaut werden.

Der Bundesminister erteilte der Bauverwaltung des Landes Niedersachsen im Dezember 1973 den entsprechenden Planungsauftrag. Nach den Weisungen des Bundesministers sollten die Planungsarbeiten und das Aufstellen der Haushaltsunterlagen so beschleunigt werden, daß die Grundsatzgenehmigung zur Gesamtplanung so schnell wie möglich erteilt und mit der Ausführung der Baumaßnahmen noch im Jahre 1974 begonnen werden konnte.

Bedingt durch den von der militärischen Seite als verbindlich erklärten Termin für das Anlaufen des vollen Lehrbetriebs in der Offizierschule am 1. Oktober 1976 standen die Baumaßnahmen von Anfang an unter einem erheblichen Zeitdruck, der sich auf die Planung und Ausführung der Neubauten in finanzieller und wirtschaftlicher Hinsicht außerordentlich nachteilig ausgewirkt hat:

a) Durch den vorgegebenen Terminzwang ist der in den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes festgelegte Grundsatz, der Bauverwaltung für die Planung und Bauvorbereitung eine ausreichend bemessene Bearbeitungszeit zuzugestehen, nicht beachtet worden. Schwierigkeiten während der Planungszeit ergaben sich u. a. daraus, daß der vom Bedarfsträger und Nutznießer aufgestellte Bauantrag die Forderung nach einer klaren und erschöpfenden Beschreibung der baulichen Anlagen — unter Einbeziehung der einzelnen Raumfunktionen und Betriebsabläufe — nur bedingt erfüllte. Es fehlten insbesondere konkrete Angaben und Zieldaten für die Planung und Ausführung der technischen Gebäudeausrüstung. Derartige Mängel wiesen auch die später aufgestellten Haushaltsunterlagen auf. Hinsichtlich der betriebstechnischen Anlagen war auch dort auf nähere Erläuterungen, zeichnerische Darstellungen und eine Benennung der kostenrelevanten Daten verzichtet worden. Den prüfenden und genehmigenden Instanzen fehlten damit wichtige Entscheidungshilfen. Die Unzulänglichkeiten in den Planungsgrundlagen hatten schließlich zur Folge, daß dem Grundsatz eines rationellen Energieeinsatzes nicht immer Rechnung getragen wurde sowie Bauplanung und Betriebstechnik nicht sorgfältig genug aufeinander abgestimmt werden konnten, was in mehreren Fällen zu Fehl- und auch bereits zu Ersatzinvestitionen geführt hat.

b) Da für die Planung und Ausführung aller Baumaßnahmen nur eine verhältnismäßig kurze Zeit von 2¾ Jahren zur Verfügung stand, hat die Bauverwaltung zu ihrer Unterstützung für den größten Teil der Planungs- und Bauleitungsaufgaben freischaffende Architekten und Sonderfachleute eingeschaltet.

   Der von der Oberfinanzdirektion zunächst ausgewählte Architekt hat die ihm übertragene Grundsatzplanung innerhalb von drei Monaten gefertigt. Über diese hat der Bundesminister Anfang Juni 1974 positiv entschieden. Er hat die Gesamtplanung nach Überarbeitung und Ergänzung einiger Details durch den Architekten und Prüfung durch die Oberfinanzdirektion im September 1974 anerkannt. Bei dieser Sachlage muß unterstellt werden, daß der Architekt seinen Auftrag zufriedenstellend erfüllt hatte.

Gleichwohl hat die Oberfinanzdirektion das Vertragsverhältnis mit dem Architekten gelöst und vom Oktober 1974 an trotz des erheblichen Zeitdrucks einen anderen freischaffend Tätigen mit der Überarbeitung der genehmigten Grundsatzplanung und der Ausführungsplanung beauftragt. Die hierfür von der Bauverwaltung bislang genannten Gründe haben den Bundesrechnungshof nicht überzeugt, zumal die Aktenunterlagen über etwaige unbefriedigende Leistungen des ersten Architekten nichts aussagen und dieser auch bereit war, zur Beschleunigung der weiteren Planungsarbeiten eine Arbeitsgemeinschaft mit einem anderen Architekten einzugehen.

Abgesehen davon, daß durch den Architektenwechsel zusätzliche Honorarkosten von rund 30 000 DM entstanden sind, wurde nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes infolge der einschneidenden Überarbeitung der Grundsatzplanung durch den zweiten Architekten der Zusammenhang zwischen Grundsatz- und Ausführungsplanung empfindlich gestört.

c) Die Bauverwaltung hat die Auswahl und Bestimmung der Sonderfachleute für die Betriebstechnik in fast allen Fällen dem zweiten Architekten überlassen. Dessen Vorschlägen ist nach den Einlassungen der für dieses Gebiet zuständigen Bediensteten in aller Regel zugestimmt worden. Der zuständige Landesminister hat darauf hingewiesen, daß mit Rücksicht auf den Zeitdruck im Einzelfall habe in Kauf genommen werden müssen, bei unterschiedlichen Auffassungen den Vorstellungen des Architekten den Vorrang zu geben.

Bei dem praktizierten Verfahren hat die Bauverwaltung — entgegen den geltenden Richtlinien — darauf verzichtet, über den Einsatz von freiberuflich Tätigen selbst zu entscheiden. Dem Architekten wurde dadurch die Möglichkeit eröffnet, nur solche Fachingenieure hinzuzuziehen, von denen er nach seinen bisherigen Erfahrungen bei der Durchsetzung seiner eigenen Konzeption keine Schwierigkeiten oder Widerstände zu erwarten hatte.

Die Ergebnisse der örtlichen Erhebungen durch den Bundesrechnungshof lassen den Schluß zu, daß die eingeschalteten Fachingenieure die Planung der betriebstechnischen Anlagen den gestalterischen und konstruktiven Konzepten des Architekten unterordneten, ohne wirtschaftlichere Lösungen anzubieten. Nur so ist die unzulängliche und aufwendige Anordnung und Ausführung von Teilen der Heizungs-, Lüftungs- und Elektroanlagen zu erklären.

Die Oberfinanzdirektion hat hierzu erklärt, daß von den Sonderfachleuten Alternativlösungen zwar vorgelegt, diese aber nicht bearbeitet worden seien, um Verzögerungen bei der Ausführungsplanung und im Bauablauf zu vermeiden. Zudem sei unter den gegebenen Umständen von den Fachingenieuren auch nicht erwartet worden, daß sie die genehmigte Gebäudeplanung in Frage stellten.

d) Ausschließlich aus Gründen des Terminzwanges hat der Bundesminister in einem speziellen Fall auf die Möglichkeit verzichtet, die ohnehin für die Erstellung der Unterkunftsgebäude veranschlagten hohen Baukosten durch eine Änderung des Ausbaues der Kellergeschosse (Verzicht auf Grundschutzeinrichtungen) zu senken. Die Berücksichtigung eines von der Oberfinanzdirektion ausgearbeiteten Lösungsvorschlages, der Zeitverluste im Bauablauf nicht einmal erwarten ließ, hätte zu Einsparungen von rund 150 000 DM geführt. Einschließlich zusätzlicher Ausführungsvereinfachungen hätten die für die Kellergeschosse berechneten Kosten insgesamt um mindestens 300 000 DM vermindert werden können.

69. Der Bundesrechnungshof hat — wie bereits wiederholt geschehen — die nicht sachgerechte und deshalb die Bauverwaltung überfordernde Terminstellung während der Zeit der Planung und Bauvorbereitung beanstandet. Er hat besonders darauf hingewiesen, daß umfangreiche Baumaßnahmen nur dann zweckmäßig und wirtschaftlich geplant und zügig durchgeführt werden können, wenn der spätere Nutzer der baulichen Anlagen seine Forderungen rechtzeitig vor dem Planungsbeginn präzisiert sowie ausführlich und abschließend beschrieben hat. Dieser Grundsatz muß sich auch auf die betriebstechnischen Anlagen erstrecken. Alle Forderungen oder Zielsetzungen, welche die Baukosten beeinflussen und bei der Planung zu berücksichtigen sind, müssen daher Bestandteil des Bauantrages sein.

Der Bundesminister sollte künftig die Zeiten für die Planung und Bauvorbereitung so ausreichend bemessen, daß mögliche Alternativlösungen hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit und mit dem Ziel der Kostenminimierung untersucht werden können.

Dies gilt auch hinsichtlich der Terminfestlegung für das Aufstellen und Prüfen der Haushalts- und Ausführungsunterlagen. Besonders in Fällen der Einschaltung freischaffender Mitarbeiter müssen der Bauverwaltung angemessene Fristen eingeräumt werden, um die Lösungsvorschläge der Architekten und Fachingenieure im Hinblick auf Gestaltung, Baukonstruktion und Materialauswahl unter vorausschauender Einbeziehung der späteren Bauunterhaltungs- und Betriebskosten gründlich überprüfen zu können.

Hinsichtlich der Planung und Ausführung der betriebstechnischen Anlagen hat der Bundesrechnungshof gefordert, daß die Bauverwaltung auf die Tätigkeit der einzelnen Fachingenieure künftig einen stärkeren Einfluß ausübt, um zu verhindern, daß die ständig steigenden Betriebskosten den Bundeshaushalt zunehmend ungünstig belasten. Die Bauverwaltung sollte verstärkt qualifizierte, unabhängige und leistungsstarke Ingenieurbüros einschalten, die bereit und aufgrund ihrer Erfahrungen in der Lage sind, sich im Interesse des Bauherrn mit den gestalterischen und bautechnischen Zielen der Architekten kritisch auseinanderzusetzen, um

durch eine integrierte Zusammenarbeit aller Disziplinen zu einer optimalen, ausgereiften Lösung der Bauaufgabe zu kommen, die durch parallel laufende und isolierte Planungsvorgänge nicht erreicht werden kann. Ein solches Vorgehen erhöht zwar den Koordinierungsaufwand während der Planungszeit, muß aber im Interesse der Wirtschaftlichkeit baulicher Anlagen das gemeinsame Ziel aller am Planungsprozeß Beteiligten sein.

Um spätere Mängel und Unzulänglichkeiten soweit wie möglich auszuschließen, sollte eine sorgfältige und gründliche Abstimmung zwischen der Gebäudeplanung, der Betriebstechnik und den organisatorischen Vorstellungen des späteren Nutzers der Anlagen spätestens vor Beginn der Bauarbeiten erfolgen.

Der Bundesminister hat auf die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes erwidert, daß er der Einhaltung der für die Hochschulen der Bundeswehr und deren Folgemaßnahmen festgelegten Fertigstellungstermine die höchste Priorität eingeräumt habe. Jede Terminüberschreitung bei der Durchführung der Baumaßnahmen hätte nicht nur den erstrebten Nutzen vereitelt, sondern zu einem erheblichen, auch finanziellen Schaden für den Bund geführt. Die zeitgerechte Nutzung der Bauten habe deshalb höher bewertet werden müssen als die sich aus dem Zeitdruck ergebenden, bewußt in Kauf genommenen erhöhten Ausgaben, sofern sie, wie dies bei der Offizierschule des Heeres der Fall sei, ein vertretbares Maß nicht überstiegen.

Im übrigen hat der Bundesminister zugestanden, daß zu eng bemessene Bearbeitungszeiten für Planung und Bauvorbereitung besonders bei großen, atypischen Baumaßnahmen sich in finanzieller und wirtschaftlicher Hinsicht außerordentlich nachteilig auswirken. Er habe dem bereits in der Vergangenheit in organisatorischer und verfahrensmäßiger Hinsicht (z. B. durch Einführung von Regelplanungs- und Regelbauzeiten) entgegenzuwirken versucht. Dabei sei aber nicht auszuschließen, daß es im Einzelfall bei großen Bauvorhaben (z. B. im Falle der Offizierschule des Heeres) zu Terminzwängen kommen könne.

Die Einlassungen des Bundesministers können die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht entkräften.

Abgesehen davon, daß der vom Bundesminister angesprochene Schaden oder Nutzen nur schwer zu quantifizieren sein wird, überschreiten die vom Bundesrechnungshof festgestellten erhöhten (vermeidbaren) Ausgaben in vielfacher Hinsicht das Maß des Vertretbaren.

Zum anderen stellt die Offizierschule des Heeres hinsichlich der vorgegebenen Terminzwänge im Geschäftsbereich des Bundesministers nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes keinen Einzelfall dar. Eine Vielzahl, insbesondere größerer Baumaßnahmen, mußte in den vergangenen Jahren von den Bauverwaltungen unter Zeitdruck geplant und ausgeführt werden.

Der Bundesminister hat im übrigen eingeräumt, daß die von der Delegierung der baufachlichen Genehmigung auf die Mittelinstanzen von ihm erwarteten Terminvorteile weder bei der Offizierschule noch bei anderen großen Bauvorhaben eingetreten seien. Aufgrund der Erkenntnis, daß die Mittelbehörden mit der Übertragung einer so weitgehenden Verantwortung anscheinend überfordert worden seien, werde künftig von der Delegierung großer, atypischer Baumaßnahmen grundsätzlich abgesehen. Sofern hierzu in Ausnahmefällen eine Notwendigkeit bestehe, solle eine Delegierung erst nach Vorliegen des endgültigen Bauantrages (mit allen erforderlichen Angaben) im Zusammenhang mit der Genehmigung der Grundsatzplanung ausgesprochen werden.

Der Bundesminister hat schließlich zugesagt, seine Fachaufsicht den Bauverwaltungen der Länder gegenüber künftig zu verstärken und diese zu einer sorgfältigeren Überwachung der eingeschalteten freischaffenden Mitarbeiter während der Ausführungsplanung und Bauausführung anzuhalten.

Aufwendige Bauausführung

70. Die bei den Neubauten eingetretenen Kostensteigerungen in Höhe von mehreren Millionen DM sind vor allem darauf zurückzuführen, daß der zweite Architekt mit Billigung des Bundesministers und der Bauverwaltung mehrfach von dem genehmigten Bauantrag abgewichen ist, die Fassadenausbildung hinsichtlich der Konstruktion und Materialauswahl verändert und für den inneren Ausbau der Gebäude kostspielige Ausführungen vorgesehen hat, die nach Auffassung des Bundesrechnungshofes mit dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht vereinbar sind.

Der Umfang der Kostenausweitung gegenüber der ursprünglichen Grundsatzplanung sowie die Größenordnung möglicher Einsparungen durch einfachere Ausführungen und Verzicht auf überflüssige Bauteile wird an folgenden Beispielen deutlich:

a) Aus der Gesamtsumme von rd. 19,1 Millionen DM für die Unterkunftsgebäude ergibt sich bei 428 Wohneinheiten ein Betrag von rd. 44 800 DM je Einheit. Das ist z. B. im Vergleich zu dem in den „Richtlinien des Bundes und der Länder für die Studentenwohnraumförderung" genannten Kostenrichtwert (bis Juni 1976: 21 000 DM/Wohneinheit) mehr als das Doppelte. Für die im neuen Unterkunftsbereich der Heeresoffizierschule geschaffenen Wohneinheiten wurden somit rd. 10,1 Millionen DM mehr aufgewendet als für Wohnungen für Studenten zugestanden worden wären. Wenngleich entsprechend dem Hinweis der Oberfinanzdirektion das Einhalten von bestimmten Kostenrichtwerten nicht gefordert war, hätten sich die für die Planung verantwortlichen Stellen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes doch an solchen Richtwerten orientieren müssen, um für gleiche oder ähnliche Bauvorhaben im zivilen Bereich kein Präjudiz zu schaffen.

   Die vom Bundesminister hierzu vergleichsweise genannten Unterbringungskosten von 38 000

DM, 55 000 DM und 56 000 DM je Wohneinheit bei den Bundeswehrhochschulen und einer Fachschule können an dieser Auffassung nichts ändern, da auch sie als überhöht zu beanstanden sind. Der Hinweis, an die Unterbringung von Angehörigen der Bundeswehr seien besondere Anforderungen zu stellen, kann derart hohe Aufwendungen nicht rechtfertigen.

b) Für die von dem Architekten vorgeschlagene und von der Bauverwaltung und vom Bundesminister gebilligte kostspielige Fassadengestaltung (strukturierte Betonfertigteile mit dreieckig gefalteter Oberfläche) bei den Unterkunftsgebäuden sind rd. 2,8 Millionen DM aufgewendet worden.

Für eine Ausführung der Fassaden z. B. in Verblendmauerwerk wären nach einer überschlägigen Berechnung des Bundesrechnungshofes nur etwa 1,6 Millionen DM angefallen. Selbst nach den Ermittlungen der Oberfinanzdirektion hätten sich gegenüber den aufgewendeten Kosten rd. 857 000 DM einsparen lassen. Da die teure Fassadenausbildung auch bei den übrigen Neubauten in gleicher oder ähnlicher Form angewendet wurde, hätten auch dort die Kosten um namhafte Beträge gekürzt werden können.

Im übrigen hätte sich nach Ansicht des Bundesrechnungshofes eine zeitgemäße Baugestaltung auch durch eine andere architektonisch wirkungsvolle, aber preisgünstigere und wirtschaftlichere Fertigteilbauweise erreichen lassen.

c) Die von dem Architekten konzipierte Fassadenausbildung hat bei den Unterkunftsgebäuden außerdem Folgekosten ausgelöst, die sich bei der Wahl einer einfacheren, gleichwohl ansprechenden architektonischen Lösung hätten vermeiden lassen. Wegen der schmalen, nur 0,60 m breiten Fenster mußten bei den beiden siebengeschossigen Gebäuden zur Schaffung notwendiger Fluchtwege bei Bränden entsprechend den Auflagen des Regierungspräsidenten im bauaufsichtlichen Zustimmungsverfahren zwei weitere Treppenhäuser eingeplant werden. Hierdurch sind erhöhte Bauausgaben von rd. 200 000 DM und zusätzliche Planungskosten entstanden. Bei der Planung hätten die zwingenden Sicherheitsvorschriften der Niedersächsischen Bauordnung und der Durchführungsverordnung hierzu, die bereits seit dem 1. Januar 1974 galten, beachtet werden müssen. Die Entgegnung der Oberfinanzdirektion, Inhalt und Auswirkung der Bestimmungen der neuen Niedersächsischen Bauordnung seien bei den zuständigen Stellen der oberen Bauaufsicht und in der Praxis noch nicht allgemein bekanntgewesen, überzeugt nicht und kann das Fehlverhalten der Planenden nicht entschuldigen.

Da die beiden zusätzlichen Treppenhäuser ausschließlich als Fluchtwege dienen, hätte auf einer einfachen Planung und Ausführung dieser Bauteile bestanden werden müssen. Dies war um so mehr geboten, als der Bundesminister die Oberfinanzdirektion angewiesen hatte, die Gestaltung der Treppenanlagen und die Materialauswahl der jeweiligen Bedeutung anzupassen. Über diese Weisung haben sich Architekt und Bauverwaltung hinweggesetzt.

Durch Verzicht auf teure Treppenstufenbeläge, Handläufe aus Edelstahl, äußere Verkleidung der Treppentürme mit Leichtmetallblechen (über 34 000 DM), geputzte Innenwände und kostspielige Außentüren (mehr als 7 000 DM je Stück) hätten wesentliche Beträge eingespart werden können.

Abgesehen davon, daß die Fassadengestaltung sich durch die Anordnung von zwei schmalen Fenstern je Raum verteuert hat, sind hierdurch auch höhere Investitionskosten in Höhe von 70 000 DM bis 80 000 DM für die Heizungsanlagen angefallen.

d) Die bereits in den Vorentwurfsunterlagen eingezeichneten Verbindungsgänge zwischen den einzelnen Geschossen der Unterkunftsgebäude hatte der Bundesminister wegen ihrer betont vertikalen Gliederung als zu aufwendig und wirtschaftlich nicht vertretbar bezeichnet. Er hat jedoch später im Zusammenhang mit der von dem zweiten Architekten überarbeiteten Grundsatzplanung der Anordnung von ebenfalls vertikal gegliederten Verbindungsgängen zwischen den Unterkunftsgebäuden ausdrücklich zugestimmt. Ihn trifft daher auch die Verantwortung für den zusätzlichen baulichen Aufwand.

Im übrigen sind die in der Haushaltsunterlage für die Verbindungsgänge veranschlagten und mit rd. 478 000 DM genehmigten Kosten bei der Ausführung der Bauleistungen um rd. 664 000 DM oder nahezu um 140 v. H. überschritten worden.

Die Frage des Bundesrechnungshofes, worauf die außerordentlich hohe Kostenüberschreitung zurückzuführen ist, hat die Oberfinanzdirektion bisher nicht beantwortet.

e) Bei der Überarbeitung der Grundsatzplanung hat der Architekt die WC- und Duschräume innerhalb der Unterkunftsgebäude in den Mittelzonen der Flure angeordnet. Durch den notwendigen Einbau von Be- und Entlüftungsanlagen (einschließlich Dachaufbauten für die Lüftungszentralen und Lüftungskanäle), für die Vergrößerung der Flurflächen zu beiden Seiten der Dusch- und Toilettenräume sowie für den erhöhten Bedarf an Türen, Zwischenwänden und Beleuchtungsvorrichtungen sind Mehrkosten entstanden, die sich nach vorsichtigen Schätzungen des Bundesrechnungshofes auf rd. eine Million DM belaufen.

f) Beim Innenausbau der Unterkunftsgebäude und beim Wirtschaftsgebäude hätten die Baukosten durch Verzicht auf den Einbau überflüssiger Bauteile und durch Verwendung preisgünstigerer Baustoffe um erhebliche Beträge gekürzt

werden können (so z. B. im Unterkunftsbereich allein um etwa 210 000 DM).

g) Nach dem Ergebnis der örtlichen Erhebungen durch den Bundesrechnungshof ist die Leistung der Kessel in der Zentralen Versorgungsanlage erheblich übersetzt; dies gibt auch die Oberfinanzdirektion zu. Eine Minderung der Heizleistung und eine damit verbundene Reduzierung der baulichen Maßnahmen für das Kesselhaus und die Vorratslager für Brennstoffe hätten zu einer Senkung der Investitionen geführt, die sich nach den Schätzungen des Bundesrechnungshofes zwischen einer und zwei Millionen DM bewegen dürfte.

   Auch in weiteren Teilbereichen der betriebstechnischen Anlagen hätten bei einer besseren Koordinierung zwischen Bauplanung und Betriebstechnik Ausgaben in Höhe von insgesamt etwa 200 000 DM vermieden werden können.

h) Der zweite Architekt hat sich im Einverständnis mit der Bauverwaltung auch für eine andere Dachkonstruktion des Wirtschaftsgebäudes (Flachdach mit Bekiesung) entschieden. Aus ästhetischen Gründen sollten auf dem Dach Grünzonen durch Bepflanzung geschaffen werden. Zu diesem Zweck ist mittels zusätzlicher bautechnischer Maßnahmen auf die relativ dünnen Belagschichten des Daches eine Betonwanne als Pflanztrog aufgesetzt worden. Die hierfür entstandenen Kosten von rd. 70 000 DM hätten gespart werden können, zumal in der Haushaltsunterlage die Aufwendungen für den Spezialbodenaufbau der Dachbepflanzung gestrichen worden waren.

   Die Dachhaut ist durch die Betonwanne so stark belastet worden, daß bereits einige Zeit später Niederschlagswasser in die darunterliegenden Räume eindrang und Teile des Parkettfußbodens und der eloxierten Aluminiumprofile beschädigt sowie die Sichtdecken verunstaltet wurden. Nach Mitteilung der Oberfinanzdirektion ist das eingeleitete Beweissicherungsverfahren nicht zu Ende geführt worden, da sich der Architekt bereit erklärt hat, die Schäden auf seine Kosten beseitigen zu lassen und für die sanierten Bauteile eine 5jährige Gewährleistung zu übernehmen.

i) Bei der Planung des zu errichtenden neuen Wachgebäudes nebst Hundezwinger sollten nach der ursprünglichen Anordnung des Bundesministers die entsprechenden Baufachlichen Richtlinien beachtet werden, die eine einfache Ausführung vorsehen. Obwohl diese Bauwerke weitab vom neuen Kernbereich der Offizierschule an der Peripherie des Kasernengeländes stehen und nur von Altbauten flankiert werden, hat das Bauamt auch hier die vom Architekten vorgeschlagene kostspielige Fassadengestaltung ausführen lassen. Das hatte — von einigen anderen Details abgesehen — zur Folge, daß die ursprünglich für die beiden Baumaßnahmen in der Haushaltsunterlage genehmigten Kosten sich von rd. 144 380 DM auf rd. 250 000 DM erhöhten. Die Kostenüberschreitung beläuft sich auf mehr als 105 000 DM (rd. 72 v. H.).

   Bezogen auf den Hundezwinger stehen den hierfür veranschlagten Kosten von rd. 10 250 DM Ausgaben von rd. 50 000 DM gegenüber. Das ist rund das Fünffache.

   Davon sind allein für die strukturierten Betonaußenwände rd. 30 000 DM aufgewendet worden. Eine weitere Kostenteigerung ergab sich aus der Ausführung des Daches mit einer massiven Betonplatte anstelle der vom Bundesminister vorgeschriebenen Wellasbestzementplatten. Nach allem belaufen sich die Kosten für den Platz eines Hundes auf rd. 25 000 DM.

Der Bundesrechnungshof hat das leichtfertige und unverantwortliche Umgehen mit Steuergeldern beanstandet.

71. Die Oberfinanzdirektion hat die beachtliche Steigerung der ursprünglich veranschlagten Baukosten infolge der vorgenommenen Umplanung als zwangsläufig bezeichnet und mit der von ihr für erforderlich gehaltenen Anpassung der zunächst auf eine Truppenunterkunft zugeschnittenen Planung an den herausgehobenen Standard für eine Offizierschule begründet. Der für den inneren Ausbau ausgewählte Standard habe sich in den für dieses Projekt vorgegebenen Rahmen eingefügt.

Der mit der Entwurfs- und Ausführungsplanung der Neubauten beauftrage zweite Architekt hat sich hinsichtlich des anzustrebenden Niveaus an Hinweisen des Bundesministers und der Oberfinanzdirektion orientiert, mit denen empfohlen wurde, die bauliche Gestaltung, Innenausstattung und Kostenbemessung nach vergleichbaren Objekten, wie z. B. der Offizierschule der Luftwaffe in Fürstenfeldbruck, auszurichten.

Der Bundesrechnungshof hält die Angabe solcher pauschalen Leitlinien durch die Verwaltung für bedenklich, weil es dem planenden Architekten — wie die Praxis gezeigt hat — dadurch ermöglicht wird, von seiner Dispositionsfreiheit in unangemessener Weise Gebrauch zu machen.

Der Bundesrechnungshof hat allgemein auf die in vieler Hinsicht aufwendige und mit erheblichen Kostensteigerungen verbundene Ausführung der einzelnen Bauwerke der Offizierschule und auf unzweckmäßige und unwirtschaftliche Detaillösungen hingewiesen. Er hält derart kostspielige Bauausführungen — selbst unter dem Gesichtspunkt eines gehobenen Standards — weder für gerechtfertigt noch für vertretbar. Besonders bei Baumaßnahmen der öffentlichen Hand sollten Zweckbestimmung, Bedeutung und Aufwand zueinander in einem angemessenen Verhältnis stehen. Das läßt sich nur dann erreichen, wenn unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten Lösungen konzipiert werden, die vornehmlich unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte der Öffentlichkeit gegenüber zu vertreten sind.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß nach seinem Eindruck die Bauverwaltung wenig dafür getan hat, die hohen Projektkosten zu senken. Der

Architekt hat offensichtlich mit Billigung der Bauverwaltung und des Bundesministers der ihm vorschwebenden äußeren und inneren architektonischen Gestaltung der Bauwerke den Vorrang gegenüber einer wirtschaftlichen Lösung der gestellten Bauaufgaben eingeräumt. Dafür sprechen vor allem die Verwendung der teuren Fassadenteile bei den vom Unterkunfts- und Wirtschaftsbereich entfernt liegenden Bauwerken und die Auswahl kostspieliger Baustoffe für den Innenausbau.

Aufgabe des Bundesministers und der Bauverwaltung hätte es aber sein müssen, im Rahmen der ihnen obliegenden Gesamtverantwortung bei den Planungsbesprechungen und im Zusammenhang mit der Genehmigung der Haushaltsunterlagen den Architekten dazu anzuhalten, die für öffentliche Bauten nach dem Haushaltsrecht verbindlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten.

Der Gebäudestandard (einschließlich Innenausstattung und technischer Gebäudeausrüstung) sollte künftig nach Erarbeitung klarer Zielvorstellungen durch Bedarfsträger und Bauverwaltung rechtzeitig und eindeutig bestimmt und — möglichst unter Angabe eines für die Investitionen einzuhaltenden oberen Kostenlimits — dem Architekten vorgegeben werden. Dessen Aufgabe ist es sodann, in Anlehnung an diese Zieldaten eine optimale bauliche Lösung auszuarbeiten und anzubieten. Nur so kann nach Ansicht des Bundesrechnungshofes verhindert werden, daß ein Architekt seine persönlichen Vorstellungen über die Gestaltung und Ausstattung von Bauvorhaben der öffentlichen Hand in einem Umfang durchsetzt, der für überwiegend reine Zweckbauten weder angemessen noch zweckmäßig ist.

Feldzeugwesen

(Kapitel 14 15)

Beschaffung von Munition

(Titel 554 04)

Beschaffung von Bomben

Bei der Abwicklung eines Vertrages waren dem Bundesminister mehrere Jahre lang der tatsächliche Lieferumfang und die genaue Höhe der Zahlungsverpflichtungen nicht bekannt.

72. Der Bundesminister kaufte im Dezember 1970 von einem anderen NATO-Land eine größere Anzahl von Bomben. Er leistete unmittelbar nach Vertragsabschluß eine unverzinsliche Vorauszahlung und in der Folge für die jeweiligen Lieferungen laufende Zahlungen unter Anrechnung der Vorauszahlung. Ende des Jahres 1975 — zu dieser Zeit hätten nach dem Vertrag sämtliche Bomben geliefert sein müssen — waren vereinbarte Zahlungen im Gegenwert von 94 Bombenkörpern und 68 Leitwerken noch nicht geleistet, da Unklarheiten darüber bestanden, wie viele Bomben geliefert worden waren.

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung hatte aus diesem Grunde bereits seit Oktober 1975 Nachforschungen angestellt. Der Auftragnehmer teilte dazu mit, daß die Bomben vollständig ausgeliefert worden seien und er im übrigen zur Aufklärung der Angelegenheit nichts beitragen könne. Anschließende Ermittlungen in den Depots brachten — im wesentlichen — ebenfalls keine neuen Erkenntnisse.

Im März 1977 lieferte der Auftragnehmer dann aber doch noch weitere 44 Bombenkörper und 32 Leitwerke, die in einem ausländischen Versanddepot gelagert hatten. Für die Lieferung wurde im Juni 1977 die vereinbarte Zahlung geleistet.

Aufgrund von Beanstandungen des Bundesrechnungshofes vom Mai 1977 ließ der Bundesminister neue Ermittlungen anstellen. Als Ergebnis teilte er dem Bundesrechnungshof mit, daß — bis auf einen Bombenkörper — sämtliche Vertragsgegenstände geliefert und bei den Depots eingegangen seien; eine Überzahlung liege nicht vor, vielmehr seien noch Zahlungen für 22 Bombenkörper und neun Leitwerke zu leisten.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes konnte dieses Ergebnis nicht zutreffen. Darauf hingewiesen, ließ der Bundesminister erneut nachforschen und kam nun zu dem Ergebnis, daß noch sechs Bombenkörper und Leitwerke zu liefern sowie rd. 35 000 DM zuviel gezahlt seien. Nachdem der Bundesminister das dem Auftragnehmer im Februar 1978 mitgeteilt hatte, führten jedoch nochmalige Prüfungen schließlich zu dem endgültigen Ergebnis, daß drei Bombenkörper zuwenig, dagegen 15 Leitwerke zuviel geliefert und bezahlt worden waren. Als Überzahlung ergab sich ein Betrag von rd. 275 000 DM.

Der Bundesminister hat die Unstimmigkeiten damit begründet, daß bei einer Anzahl von Lieferungen die ausgestellten Lieferscheine und Rechnungen mit falschen Zahlen versehen gewesen seien. Die Empfängerdepots hätten zum Teil die falschen Zahlenangaben übernommen und diese später „ungenau berichtigt". In einigen Fällen seien die für Prüfungen zur Verfügung gestellten Bombenkörper und Leitwerke vom Auftragnehmer auf die Liefermenge des Vertrages angerechnet worden, ohne daß er dafür Rechnungen oder Versandunterlagen eingereicht habe. Im übrigen seien auch Bomben eingelagert worden, die dem Bundesamt nicht als Liefergegenstände angezeigt worden seien.

Das alles kann nicht rechtfertigen, daß mehrere Jahre lang Unklarheit darüber bestand, in welchem Umfang geliefert worden war und welche Zahlungsverpflichtungen die Bundesrepublik Deutschland zu erfüllen hatte. Der jeweilige Bestand an Bomben muß jederzeit fehlerfrei nachweisbar sein. Der Bundesminister wird sicherzustellen haben, daß sich derartige Mängel nicht wiederholen.

Flugzeuge, Flugkörper und flugtechnisches Gerät
(Kapitel 14 19)

In den beiden folgenden Bemerkungen berichtet der Bundesrechnungshof über Nachteile, die der Bundeswehr durch die voreilige Beschaffung von Transport- und Verbindungsflugzeugen erwachsen sind. Die Prüfungsergebnisse bestätigen erneut frühere Feststellungen des Bundesrechnungshofes, daß es letztlich keinen Vorteil bringt, die Entwicklungs- und Erprobungsphasen zu überspringen, daß vielmehr ein Abweichen vom vorgeschriebenen Verfahren zu erheblichen Mehrkosten und zu langandauernden Schwierigkeiten in der Nutzungsphase führen kann.

Im übrigen hat das Beschaffungsamt der Bundeswehr trotz der jahrelangen ständigen Mahnungen bisher dem Bundesrechnungshof noch keine vollständigen Schlußabrechnungen vorgelegt.

Beschaffung von Flugzeugen und Flugkörpern
(Titel 554 01)

Beschaffung und Aussonderung von vier Flugzeugen des Musters Do 28—D 1 der Flugbereitschaft des Bundesministers der Verteidigung

73. Ohne entsprechende Erprobung und damit vom vorgeschriebenen Geräteentstehungsgang abweichend beschaffte der Bundesminister im Mai 1969 vier Flugzeuge der Zivilversion Do 28-D 1 für die Flugbereitschaft zum Preise von insgesamt 3 019 200 DM. Diese Flugzeuge ließ er vor ihrer Auslieferung für rd. 2 Millionen DM für die Beförderung von Personen des politischen und parlamentarischen Bereichs (sog. VIP-Einsätze) und für Luftbildflüge herrichten.

Wie sich bald herausstellte, erfüllten die Flugzeuge selbst die später herabgesetzten militärischen Forderungen nicht. Sie waren durch die Einbauten und die Ausrüstung mit bundeswehreigentümlichem Gerät zu schwer geworden, was ihre Reichweite herabsetzte. Die Flugbereitschaft konnte sie nur beschränkt einsetzen. Die Flugzeuge mußten auch, weil sie nicht zu den anderen bei der Bundeswehr eingeführten Flugzeugmustern paßten, gesondert mit zusätzlichem Aufwand betreut werden.

Der Bundesminister sonderte daher die vier Maschinen, für die eine Indiensthaltungsdauer von 15 Jahren geplant war, bereits drei Jahre nach der Indienststellung mit einem Flugstundenaufkommen von nur 650 bis 950 Stunden wieder aus. Er ersetzte sie durch sechs Flugzeuge (vier für VIP-Einsatz und zwei für Luftbildeinsatz) der inzwischen entwickelten Militärversion Do 28-D 2.

Zwei der ausgemusterten Flugzeuge überließ er 1973 unentgeltlich der Deutschen Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt e. V. Die beiden anderen, die der Bundesminister kurz zuvor noch für rd. 460 000 DM von Grund auf hatte überholen lassen, kaufte der Hersteller für zusammen 333 000 DM über die VEBEG Verwertungsgesellschaft mit beschränkter Haftung von der Bundesrepublik Deutschland zurück.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die vier Flugzeuge des Musters D 1 beschafft hat, ohne vorher untersucht zu haben, ob sie nach der Ausrüstung mit dem erforderlichen Gerät für den gedachten Zweck brauchbar seien.

Der Bundesminister hat erwidert, der Beschaffung hätten in erster Linie rein wirtschaftliche Überlegungen zugrunde gelegen. Ziel sei es gewesen, die spezifischen Kosten für den VIP-Transport bei der Flugbereitschaft zu senken. Ohne die Beschaffung der vier Flugzeuge hätte der Bedarf dieser Dienststelle kurzfristig nicht gedeckt werden können. Ein besseres Flugzeugmuster sei damals nicht auf dem Markt gewesen.

Vor der Grundüberholung sei ein Vergleich der Instandsetzungskosten mit den zu erwartenden Veräußerungserlösen aus zeitlichen Gründen nicht möglich gewesen. Die Luftwaffe habe die Grundüberholung der beiden von der Herstellungsfirma zurückgekauften Flugzeuge bereits verfügt, als die Entscheidung über die Aussonderung noch ausgestanden habe.

Gegenüber dieser Einlassung bleibt der Bundesrechnungshof dabei, daß es nicht zur Beschaffung gekommen und der Schaden vermieden worden wäre, wenn sich der Bundesminister an den vorgeschriebenen Geräteentstehungsgang gehalten hätte. Die Zeit bis zur Auslieferung der Flugzeuge des Musters Do 28-D 2 hätte durch eine längere Verwendung von wenigen Flugzeugen der abzulösenden oder anderer vorhandener Baumuster überbrückt werden können.

Erhaltung von Flugzeugen, Flugkörpern, Flugzeugrettungs-, Sicherheits- und sonstigem flugtechnischem Gerät
(Titel 553 01)

Unwirtschaftliche Nutzung der Flugzeuge des Musters Do 28—D 2

74. In den Jahren 1971 bis 1974 hat der Bundesminister 200 Flugzeuge der Muster Pembroke P 66, Dornier Do 27 und Piaggio P 149 D durch 121 Flugzeuge des Musters Do 28-D 2 ersetzt. Die neuen Flugzeuge wurden 23 Stellen zugeteilt; die Kampfverbände der Luftwaffe erhielten 56 und die Lufttransportgeschwader der Luftwaffe 14 Flugzeuge.

Der Bundesrechnungshof hat die Nutzung dieser 70 Flugzeuge geprüft und dabei folgendes festgestellt:

Viele Flugzeuge waren monatelang nicht einsatzklar, und das Materialerhaltungskonzept war veraltet.

In den Jahren 1974 und 1975 standen bei den Geschwadern Flugzeuge des Musters Do 28-D 2 teilweise bis zu 200 Tage still, weil die Ersatzteilvorräte zu knapp bemessen waren, Ersatzteile nicht wie geplant zugeführt werden konnten und bei den Verbänden die Instandhaltung aller anderen Flugzeuge Vorrang hat.

Auch fehlte bisher ein endgültiges, auf den tatsächlichen Bedarf abgestelltes Einsatzkonzept, so daß die Kapazität der Flugzeuge nur unzureichend

genutzt werden konnte. Viele Flüge wurden nur durchgeführt, um die Flugberechtigung der Piloten zu erhalten. Hinzu kommt, daß manche Transportaufgaben, die nach früheren Plänen durch Flugzeuge des Musters Do 28 der Lufttransportgeschwader wahrgenommen werden sollten, durch Einführung eines neuen Lufttransport-Verfahrens, des „LUTRANS"-Verfahrens, entfallen sind.

Die Betriebskosten sind erheblich höher, als vor der Beschaffung der Flugzeuge angenommen wurde. Auf die Flugstunde umgerechnet betragen sie heute, sieben Jahre nach der Beschaffung, mit 1 376 DM ein Mehrfaches des in der Beschaffungsvorlage als Durchschnitt für den Betrieb in den ersten zehn Jahren genannten Betrages von 350 DM. Das ist dadurch zu erklären, daß die Flugzeuge auf zu viele Stellen verteilt sind. Der Bundesminister hatte ferner die Wartungsfreundlichkeit des Flugzeuges zu optimistisch beurteilt, in der Beschaffungsvorlage bei den Flugstundenkosten keine Kosten- und Preissteigerungen berücksichtigt und mit 20 Flugstunden pro Flugzeug und Monat gerechnet, obwohl bisher im Durchschnitt nur 14 Stunden erreicht wurden.

Die Aufteilung der Flugzeuge auf die Kampf- und Transportverbände der Luftwaffe verursacht auch einen großen Ausbildungsaufwand. Die Kampfverbände müssen für Flüge mit der Do 28 durchweg zwei Jet-Piloten höherer Dienstgrade einsetzen, da sie nur wenige hauptamtliche Propeller-Flugzeugführer haben. Während Propeller-Flugzeugführer nach den Ausbildungs- und Einsatzvorschriften auch in höheren Lebensjahren noch als Piloten verwendet werden können, scheiden Jet-Piloten in der Regel mit 41 Jahren aus den Verbänden aus. Bei diesen entsteht dadurch auch ein größerer Bedarf an Do 28-Piloten, der durch eine höhere Ausbildungsquote gedeckt werden muß.

Ein Teil dieser Mängel beruht darauf, daß bereits bei der Planung, Auswahl und Beschaffung der Flugzeuge Fehler gemacht worden sind. So hatte der Bundesminister die Bestimmungen über den Geräteentstehungsgang nicht eingehalten. Vor der Beschaffung hatte weder eine technische Erprobung noch eine Truppenerprobung des Flugzeugs in seiner endgültigen Auslegung stattgefunden. Die Flugzeuge waren vielmehr in der Zivilversion ausgewählt und erst während der Beschaffungsphase weiterentwickelt worden mit dem Ziel, sie den militärischen Bedürfnissen anzupassen. Dieses Ziel wurde jedoch nur zum Teil erreicht; die Flugzeuge blieben in Kapazität, Reichweite und Wartungsfreundlichkeit weit hinter den ursprünglichen militärischen Forderungen und Erwartungen zurück. Diese Mängel sind nicht mehr zu beheben.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister Vorschläge unterbreitet, wie wenigstens Betrieb und Instandhaltung wirtschaftlicher gestaltet werden könnten. Der Bundesminister hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich anerkannt. Am 18. Mai 1979 hat er das seit langem angekündigte Einsatzkonzept erlassen. Er hat auch das Materialerhaltungskonzept verbessert und Maßnahmen eingeleitet, durch die die Klarstandsrate und die Nutzungsrate der Flugzeuge angehoben werden sollen.

Der Bundesrechnungshof behält sich vor zu prüfen, ob diese Maßnahmen ausreichen, um nachhaltig eine wirtschaftlichere Nutzung der Do 28 sicherzustellen.

(Verschiedene Kapitel und Titel)

Ausbildung und Inübunghalten von Fallschirmspringern im Heer

75. Der Bundesminister bildete nach den 1973 erlassenen Richtlinien für die Ausbildung zum Fallschirmspringer fast alle Soldaten der 1. Luftlandedivision, der Fernspähtruppe und der Luftlande- und Lufttransportschule zu Fallschirmspringern aus und hielt sie in Übung, soweit sie körperlich geeignet und freiwillig dazu bereit waren. Im Februar 1975 hat der Bundesminister für den Einsatz der Luftlandetruppe eine neue Konzeption erstellt, nach der Fallschirmsprungeinsätze nur noch in geringerem Umfang vorgesehen sind.

Der Bundesminister paßte jedoch die Ausbildung und das Inübunghalten von Fallschirmspringern der neuen Konzeption nicht an. Die Zahl der Springer lag somit erheblich über dem Bedarf, der sich aus der neuen Konzeption ergibt.

Auf eine Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes teilte der Bundesminister im Dezember 1978 mit, er werde die Ausbildung „schrittweise der Konzeption" annähern. Der Umfang der Ausbildung und des Inübunghaltens der Fallschirmspringer sei neu festgelegt und weiter verringert worden.

Die nachstehende Übersicht zeigt die vom Bundesminister 1979 beabsichtigten Kürzungen im Vergleich zum Jahr 1977:

	1977	1979	Unterschied
Lehrgangsteilnehmer an der Luftlande- u. Lufttransportschule	4 635	3 550	— 1 085
Fallschirmsprünge	91 700	54 250	—37 450
Flugstunden (einschließlich Lastenabsetzen)	3 740	1 240	— 2 500

Hierdurch dürften sich beträchtliche Einsparungen ergeben. Beispielsweise verursachen die 2 500 Flugstunden nach der Kostenrichtlinie des Bundesministers Kosten von rd. 6 500 000 DM für die Materialerhaltung und den Verbrauch an Benzin, Öl und Schmierstoffen.

Der Bundesminister hätte bereits 1975 die Fallschirmspringerausbildung seiner neuen Konzeption anpassen müssen, um Ausgaben zu vermeiden.

Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit

(Einzelplan 15)

Bundesgesundheitsamt in Berlin

(Kapitel 15 03)

(Verschiedene Titel)

Mehrjährige unentgeltliche Überlassung von Einrichtungen und Personal an einen Beamten für nichtamtliche Aufgaben

76. Am 7. Februar 1973 leitete der Bundesminister ein förmliches Disziplinarverfahren gegen einen Beamten des Bundesgesundheitsamtes (BGA) ein und untersagte ihm zugleich die Fortführung seiner Amtsgeschäfte. Am 12. März 1973 schränkte der Bundesminister die vorläufige Dienstenthebung dahingehend ein, daß dem Beamten weiterhin seine Tätigkeiten für verschiedene Sachverständigengremien des Bundes gestattet sein sollten, sofern er zu diesen Zwecken die Räume des bislang von ihm geleiteten Instituts des BGA nicht betreten müsse. Am 28. März 1973 erklärte der Bundesminister sich weiter damit einverstanden, daß der Beamte zur Durchführung seiner genannten Sachverständigentätigkeiten sowie zur Erfüllung seiner (von ihm 1969 übernommenen) Aufgaben „für die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) ... auf die Einrichtungen des Instituts ... zurückgreifen" dürfe.

Die Entscheidung des Bundesministers hatte zur Folge, daß der Beamte weiterhin seine früheren Diensträume belegte, die ihm für seine bisherigen dienstlichen Aufgaben überlassenen Geräte und Ausstattungsgegenstände nutzte und die ihm als Vorzimmerkraft zugeteilte Angestellte des BGA ausschließlich für seine Arbeit einsetzte.

In den folgenden Jahren forderte der Beamte vom BGA ständig eine bessere räumliche Unterbringung und weitere Mitarbeiterinnen. Zur Begründung verwies er stets auf den DFG-Auftrag (Erstellung einer sozialmedizinisch-statistischen Studie), der ohne die neuerlich begehrten Hilfen nicht durchgeführt werden könne. Der Bundesminister gab den Wünschen des Beamten schrittweise nach.

Mit Ablauf des 29. Februar 1976 trat der Beamte in den Ruhestand. Die letzte die Hilfen erweiternde Zusage des Bundesministers datiert vom 18. März 1976.

Am 2. Februar 1976 hatte der Bundesminister erstmals seine Zusage an den Beamten befristet, und zwar bis zum 30. September 1976. Dieser ersten Frist folgten jeweils „letztmalig" Verlängerungen bis zum 31. Dezember 1976, bis zum 31. Dezember 1977 und schließlich bis zum 30. Juni 1978; der Beamte hatte die Termine stets unbeachtet verstreichen lassen. Im Januar 1978 brachte er in den Amtsräumen sogar zwei amtsfremde Mitarbeiter unter, die er für eine neue Aufgabe eingestellt hatte.

Nachdem der Bundesrechnungshof wiederholt das Verhalten des Bundesministers beanstandet hatte, wurde dem Beamten schließlich am 1. August 1978 das Personal des BGA entzogen. Am 28. November 1978 gab er die Räume und die Arbeitsgeräte zurück.

Der vom BGA auf Weisung des Bundesministers zu Beginn des Jahres 1978 unternommene Versuch, mit dem Beamten eine ab 1. Januar 1978 wirksame Vereinbarung über eine entgeltliche Nutzung der Arbeitskräfte und der Einrichtungen des BGA zu treffen, scheiterte am Widerstand des Beamten. Auf die Entschädigungsforderungen des BGA in Höhe von rd. 16 000 DM für die Nutzungen von Januar bis Mai 1978 zahlte der Beamte einmalig 1 800 DM. Der Wert der insgesamt überlassenen Hilfen hat nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes ein Mehrfaches der vom BGA erhobenen Forderung betragen.

77. Das BGA hätte schon bei Beginn der Nebentätigkeiten des Beamten eine klare Entgeltregelung treffen müssen, die überdies mit Sicherheit die sich ständig ausweitenden Nutzungsansprüche des Beamten auf ein angemessenes Maß zurückgeführt und den schleppenden Fortgang der Studie, über den auch die DFG Ungeduld erkennen ließ, beschleunigt hätte. Das wäre um so notwendiger gewesen, als das von den Hilfen an den Beamten betroffene Institut des BGA mehrfach eigenen Bedarf an den überlassenen Räumen und Verwaltungskräften geltend gemacht hatte.

Der Bundesminister hat dadurch, daß er Personal und Einrichtungen des BGA dem Beamten ohne Vergütung zur Verfügung gestellt hat, gegen § 52 BHO verstoßen.

78. Der Bundesminister hält dem entgegen, daß er entsprechend seinen der DFG in den Jahren 1973 und 1974 gegebenen Zusagen verpflichtet gewesen sei, den Abschluß der Studie zu ermöglichen. Außerdem hätte es sein eigenes fachliches Interesse geboten, die Arbeiten im Falle einer Niederlegung durch den Beamten vom BGA fertigstellen zu lassen.

Der Bundesrechnungshof hält diese Beweggründe nicht für ausreichend, um die Dauer und den Umfang der Unterstützung zu rechtfertigen. Eine rechtliche Verpflichtung, den Abschluß der Studie zu ermöglichen, bestand nicht. Hinreichende Anhaltspunkte für ein fachliches Interesse, das es ggf. geboten hätte, die Arbeiten durch ein Institut des BGA fertigstellen zu lassen, sind nicht erkennbar. Dem Bundesminister ist bisher nicht einmal bekannt, ob die Studie inzwischen fertiggestellt ist. Zumindest hätte der Beamte veranlaßt werden müssen, einen Teil der ihm von der DFG zugeflossenen Sachbeihilfe an das BGA abzuführen.

Der Bundesminister wird alle rechtlichen Möglichkeiten zu nutzen haben, um die Ansprüche des Bundes zu verfolgen.

Bundesminister für Forschung und Technologie
(Einzelplan 30)

(Verschiedene Kapitel und Titel)

Rückstände bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen

79. Bei der Förderung der Forschung durch Zuwendungen ist die während der Laufzeit des Fördervorhabens (anhand von Zwischenverwendungsnachweisen) und nach seinem Abschluß (anhand des endgültigen Verwendungsnachweises) vom Geldgeber vorzunehmende fachliche und rechnerische Prüfung der Verwendung der Fördermittel besonders wichtig. Anhand des Sachberichts zum Zwischenverwendungsnachweis kann der Ablauf des Vorhabens kontrolliert und erforderlichenfalls beeinflußt werden, anhand des Sachberichts zum endgültigen Verwendungsnachweis wird der Erfolg des Vorhabens beurteilt. Vom Ergebnis der rechnerischen Prüfung kann es abhängen, ob Beträge zurückzufordern sind, gegebenenfalls auch ob es zu vertreten ist, dem Empfänger weitere Zuwendungen zu gewähren.

Wegen der Diskrepanz zwischen der Höhe der dem Bundesminister zur Verfügung gestellten Fördermittel und der Arbeitskapazität des Ministeriums (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976, Drucksache 8/2124, Nr. 120) legte der Bundesminister zunächst den Schwerpunkt seiner Arbeit auf die Vergabe der Mittel. Die Prüfung der Verwendungsnachweise blieb deshalb im Rückstand.

Der Bundesrechnungshof hat darauf mehrfach, zuletzt in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1972 (Drucksache 7/2709, Nr. 216), hingewiesen. Der Bundesminister hat sich seitdem bemüht, dem abzuhelfen. Nachdem auch die Einschaltung von Projektträgern zur Entlastung des Ministeriums zunächst nicht den erwarteten Erfolg brachte, ordnete der Bundesminister im Januar 1977 an, daß die fachliche Prüfung drei Monate, die rechnerische Prüfung sechs Monate nach Eingang der Verwendungsnachweise durch die Fachreferate im Ministerium oder die Projektträger abzuschließen sei. Die den Preisüberwachungsbehörden der Länder übertragene nachkalkulatorische Prüfung der Zuwendungen an die gewerbliche Wirtschaft wird davon nicht berührt und in Nr. 81 besonders behandelt.

Da in der Regel die Verwendungsnachweise über Zuwendungen eines Kalenderjahres bei Zuwendungen zu Ausgaben bis zum 1. März des folgenden Jahres und bei Zuwendungen zu Kosten bis zum 1. Mai des folgenden Jahres vorliegen, müßte die fachliche Prüfung bis Ende Juli, die rechnerische Prüfung bis Ende Oktober im wesentlichen abgeschlossen sein. Das ist aber bisher nicht der Fall.

Fachlich waren Ende September 1978, zwei Monate nach dem vorgesehenen Termin, im Ministerium 326 (= 30 v. H.), bei den Projektträgern 840 (= 35 v. H.) der Nachweise für das vorangegangene Jahr noch nicht geprüft. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich damit insgesamt keine Verbesserung ergeben. Zum 30. September 1977 betrug der Rückstand aus dem Jahre 1976 im Ministerium 427 Nachweise (= 36 v. H.) und bei den Projektträgern 504 Nachweise (= 25 v. H.). Der Gesamtrückstand in der Bearbeitung (ohne Kostenprüfungen durch Preisüberwachungsbehörden) belief sich Ende September 1978 auf 1 822 Vorhaben gegenüber 1 701 zum gleichen Zeitpunkt 1977 und 2 029 zum gleichen Zeitpunkt 1976.

80. Da sich der Bundesminister insbesondere seit Anfang 1977 nachdrücklich um eine Behebung der Mängel bemüht, kann der ausbleibende Erfolg nur mit der weiterhin bestehenden Diskrepanz zwischen dem Mittelansatz für die Förderung und dem für die Verwaltung erklärt werden. Der Arbeitsanfall bei der Verwaltung ist nicht nur durch die wachsende Zahl der Zuwendungen, sondern auch durch die zunehmende Komplexität der Förderungsvorhaben gestiegen. Die Entwicklung des Arbeitsumfangs wird unter anderem aus folgenden Zahlen nach dem Förderkatalog des Ministeriums erkennbar:

1973	rd. 2 300 Vorhaben
1974	rd. 3 200 Vorhaben
1975	rd. 4 000 Vorhaben
1976	rd. 4 000 Vorhaben
1977	rd. 4 700 Vorhaben.

Auf der Grundlage der mittelfristigen Finanzplanung schätzt der Bundesminister, daß die Zahl der Förderungsvorhaben bis 1982 auf rd. 8 000 steigen wird.

Nachdem dem Bundesminister im Haushaltsplan 1979 zusätzliche Stellen bewilligt worden sind und eine weitere Personalaufstockung im Haushaltsjahr 1980 in Aussicht steht, sollte künftig eine zeitgerechte Prüfung der Verwendungsnachweise gewährleistet sein.

81. Besonders groß ist die Zahl der Rückstände bei der nachkalkulatorischen örtlichen Prüfung der Zuwendungen, die den Empfängern zu ihren Kosten gewährt wurden. Diese Prüfungen sind den Preisüberwachungsbehörden der Länder übertragen worden. Am 30. September 1978 waren 334 Verwendungsnachweise aus den Jahren 1972 bis 1974 und 420 Verwendungsnachweise aus dem Jahre 1975 noch nicht geprüft.

Der Bundesminister beruft sich hierzu darauf, daß er auf die Arbeit der Länderbehörden keinen unmittelbaren Einfluß habe. Angesichts dieser Lage hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Prüfung auf Stichproben zu beschränken, um das Verfahren zu beschleunigen. Der Bundesminister will zunächst versuchsweise so verfahren.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung verfolgen.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft

(Einzelplan 31)

Berufliche Bildung und Berufsbildungsförderung

(Kapitel 31 04)

Förderung überbetrieblicher beruflicher Ausbildungsstätten Zuschüsse für laufende Zwecke

(Titel 685 21)

82. Der Bundesrechnungshof hat im Anschluß an seine Feststellungen zum Bau, zur Erweiterung und Ausstattung von überbetrieblichen beruflichen Ausbildungsstätten (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1975 Teil II, Drucksache 8/1164, Nrn. 31 bis 48) die Zuschüsse des Bundesministers für laufende Zwecke überbetrieblicher beruflicher Ausbildungsstätten geprüft.

Die dabei getroffenen Feststellungen sollten Anlaß geben, die bisherige Förderungskonzeption zu überprüfen. Dabei geht es sowohl um die Förderungskriterien als auch um das Verfahren.

83. Seit 1975 ist der Bundesminister durch den Bundeshaushaltsplan ermächtigt, Zuschüsse für laufende Zwecke überbetrieblicher Ausbildungsstätten zu leisten. In den Haushaltsjahren 1976 bis 1978 sind zusammen rd. 8,8 Millionen DM verausgabt worden.

Diese Förderung trat neben andere Förderungsmaßnahmen des Bundes und der Länder. Der Bundesminister für Wirtschaft fördert zur Verringerung der von den Ausbildungsbetrieben zu entrichtenden Lehrgangsgebühren seit vielen Jahren Lehrgänge der überbetrieblichen beruflichen Ausbildung im Handwerk, die zur Anpassung des personellen Leistungsstandes an den technischen und ökonomischen Fortschritt beitragen sollen (Kapitel 09 02 Titel 685 72). Er leistet für jeden an einem Lehrgang teilnehmenden Auszubildenden einen festen Zuschußbetrag, der sich aufgrund von Kostenberechnungen für den Lehrgang ergibt und etwa ein Drittel der Kosten decken soll.

Dies führt dazu, daß die Träger von überbetrieblichen Ausbildungsstätten im Handwerksbereich bei zwei verschiedenen Bundesministern Förderungsanträge stellen und zwei Bundesminister sich nach unterschiedlichen Förderungsregelungen mit derselben Angelegenheit befassen.

84. Die Begründung für die Förderung durch den Bundesminister hat wiederholt gewechselt. Das hat auch in den Erläuterungen der Haushaltspläne seinen Ausdruck gefunden.

Nach den Erläuterungen des Ausgabentitels für die Jahre 1975 und 1976 konnte sich der Bund bis zur Neuregelung der Finanzierung der beruflichen Bildung an den laufenden Kosten überbetrieblicher Ausbildungsstätten jeweils bis zu einer Dauer von höchstens vier Jahren beteiligen, wenn diese Ausbildungsstätten infolge mangelnder Finanzkraft der Träger anderenfalls nicht errichtet oder zur Zeit leerstehende Ausbildungsstätten auf andere Weise nicht genutzt werden konnten.

Nachdem mit dem Inkrafttreten des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes vom 7. September 1976 die Finanzierung der beruflichen Bildung neu geregelt worden war, wurde der Bundesminister 1977 ermächtigt, die Förderung bis zum Wirksamwerden dieser Finanzierung, längstens bis zum 31. Dezember 1977, fortzusetzen.

Zuletzt soll die Förderung nach den Erläuterungen für 1978 und 1979 „für eine Übergangszeit" erfolgen, um die Intensität der Nutzung dieser Ausbildungsplätze in der Zeit der geburtenstarken Jahrgänge zu erhöhen und insbesondere lernschwächeren und behinderten Jugendlichen zusätzliche Möglichkeiten und Voraussetzungen für eine qualifizierte berufliche Ausbildung zu eröffnen. Außerdem ist Voraussetzung der Zuschüsse zu den laufenden Kosten, daß die Ausbildungseinrichtungen nach dem Schwerpunktprogramm der Bundesregierung Mittel zur Investition erhalten haben.

Die Förderungsrichtlinien des Bundesministers von 1978 sehen — entgegen diesen Erläuterungen — eine Förderung auch dann vor, wenn der Bund nicht nach dem Schwerpunktprogramm, sondern nach anderen Wirtschaftsförderungsprogrammen des Bundes Investitionszuschüsse gezahlt oder wenn eine tatsächliche Mehrauslastung an überbetrieblicher Ausbildung in einer bis dahin leerstehenden Ausbildungsstätte erreicht wird.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß durch die wiederholte Änderung der Begründung und die unklare Begrenzung des Förderungsprogramms eine längerfristige Konzeption nicht erkennbar wird und die Planungen der Träger überbetrieblicher Ausbildungsstätten erschwert werden. Er hat ferner hervorgehoben, daß gerade in Zeiten, in denen geburtenstarke Jahrgänge auszubilden sind, die intensive Nutzung dieser Einrichtungen am ehesten gewährleistet sei, da die Träger (Handwerkskammern, Innungen, Industrie- und Handelskammern) den Besuch überbetrieblicher Lehrgänge in ihren Bezirken in der Regel für alle Auszubildenden zur Pflicht gemacht haben.

85. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister ferner darauf aufmerksam gemacht, daß die Förderung (durch Zuschüsse zu den laufenden Kosten) gerade derjenigen überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen, für die Zuschüsse zu den Investitionen nach dem Schwerpunktprogramm der Bundesregierung geleistet worden sind, mit den eigenen Richtlinien über die Investitionsförderung von 1973 und mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung nur schwer zu vereinbaren sei. Denn nach den Investitionsrichtlinien ist die Sicherstellung der Finanzierung von Folgekosten durch die Antragsteller nachzuweisen. Nach den Folgekostenrichtlinien erhalten dagegen nun gerade diese Träger, denen der Bund durch die Investitionshilfe (bis zu 80 v. H.) eine stärkere Eigenbelastung erspart hat, auch noch Zuschüsse zu den laufenden Kosten. Dagegen können Träger, die die Investition

ohne Hilfe durch den Bund finanziert haben und infolge der dadurch bedingten stärkeren Verschuldung höhere laufende Kosten zu tragen haben, keinen Zuschuß dazu erhalten.

86. Der Bundesrechnungshof hat weiter festgestellt, daß durch die Bemessung der Zuschüsse ein wirtschaftliches Verhalten nicht gefördert, sondern eher verhindert wird.

Der Zuschuß beträgt 50 v. H. der durch die Einnahmen (Lehrgangsgebühren, Förderungsmittel Dritter, Entgelte aus der Nutzung der Ausbildungsstätte) nicht gedeckten Kosten der überbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen. Der Zuschuß ist folglich um so niedriger, je wirtschaftlicher und sparsamer ein Träger die Ausbildungsstätte betreibt. Die Höhe des Fehlbetrages und damit des Zuschusses hängt zudem in erheblichem Maß von eigenen Entscheidungen des Trägers, z. B. davon ab, in welchem Umfang die Ausbildungsmaßnahmen durch Lehrgangsgebühren der entsendenden Ausbildungsbetriebe oder durch das allgemeine Beitragsaufkommen des Trägers tatsächlich finanziert werden. Je niedriger die Lehrgangsgebühren sind, desto höher wird der Fehlbetrag. Zuschüsse des Bundesministers für Wirtschaft und der Länder werden demgegenüber nach einem Festbetrag bemessen, der sich nach der Kostenkalkulation bestimmt.

87. Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, daß die Vorbereitung der Anträge und die Abrechnung einen nicht unbeträchtlichen Verwaltungsaufwand verursachen. Nach den Richtlinien des Bundesministers dürfen nur bestimmte, für die Erstausbildung angefallene Kosten der überbetrieblichen Ausbildungsstätten berücksichtigt werden. Zum Nachweis und zur Abgrenzung dieser Kosten muß der Träger umfangreiche Aufzeichnungen führen. Die Nachprüfung dieser Aufzeichnungen über die Zuordnung der angefallenen Kosten ist zeitaufwendig. Dagegen wäre die Abrechnung nach Festbeträgen, wie bei den Zuschüssen des Bundesministers für Wirtschaft, für den Antragsteller und für die Bewilligungsbehörde wesentlich einfacher.

88. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, aus den Feststellungen Folgerungen zu ziehen und diese Art der Förderung einzustellen.

Der Bundesminister hat demgegenüber darauf hingewiesen, daß die ursprünglich beabsichtigte gesetzliche Regelung der Finanzierung der beruflichen Bildung aus einem einzurichtenden Fonds nicht habe verwirklicht werden können. Deshalb sei eine Weiterförderung auch nach dem Inkrafttreten des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes erforderlich. Er hat lediglich zugesagt, Anregungen des Bundesrechnungshofes zur besseren Abstimmung zwischen allen Zuwendungsgebern in den entsprechenden Beratungsgremien zu erörtern.

Die vom Bundesminister gegebene Zusage reicht nicht aus, da der Bundesminister an der Art der Förderung, deren Mängel dargelegt worden sind, festzuhalten gedenkt. Soweit eine Förderung beibehalten werden soll, ist eine, mit dem Bundesminister für Wirtschaft und mit den Ländern abgestimmte, längerfristige Förderungskonzeption erforderlich.

Zuweisungen für den Bau und die Ausstattung von Einrichtungen der Berufsausbildung im Rahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen

(Titel 882 70)

89. Im Rahmen des mehrjährigen öffentlichen Investitionsprogramms zur wachstums- und umweltpolitischen Vorsorge für die Jahre 1977 bis 1980 (Programm für Zukunftsinvestitionen) hat der Bund sich gemäß Artikel 104 a Abs. 4 GG durch Verwaltungsvereinbarung vom 3. Mai 1977 (MinBlFin S. 338) verpflichtet — vorbehaltlich einer Bestätigung durch den Haushaltsgesetzgeber —, den Ländern Finanzhilfen auch zum Bau und zur Ausstattung von Einrichtungen der Berufsausbildung zu gewähren. Der Zielsetzung des Programms für Zukunftsinvestitionen entsprechend soll durch zusätzliche Investitionsmaßnahmen eine Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur erreicht werden (Artikel 1 und 4 der Verwaltungsvereinbarung).

Seit 1977 sind im Einzelplan 31 Mittel für diesen Zweck vorgesehen.

90. Wie die Feststellungen des Bundesrechnungshofes ergeben haben, hat sich der Bundesminister bei den Ausgaben nicht immer an die in der Verwaltungsvereinbarung beschriebene Zielsetzung des Programms für Zukunftsinvestitionen gehalten, auf das die Zweckbestimmung des Ausgabentitels ausdrücklich Bezug nimmt. Der Bundesmininister hat auch Finanzhilfen zu Leistungen eines Bundeslandes zur Finanzierung von Ausbildungsplätzen an Betriebe der Wirtschaft, Angehörige freier Berufe (Steuerberater, Rechtsanwälte) und Landwirte gewährt. Das Land hat zum Teil Kleinbeträge ab 300 DM gezahlt.

Der Bundesrechnungshof hat das beanstandet. Denn mit diesen Maßnahmen kann eine Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur nicht erreicht werden.

Nach den Erläuterungen zum Ausgabentitel sollen die Mittel im Rahmen des von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung am 2. Juni 1975 verabschiedeten Stufenplans zu Schwerpunkten der beruflichen Bildung verwendet werden. Dieser erfaßt das Berufsgrundbildungsjahr, die überbetrieblichen Ausbildungsstätten und die berufsqualifizierenden Bildungsgänge im tertiären Bereich außerhalb der Hochschulen (z. B. Berufsakademien). „Einrichtungen der Berufsausbildung" sind demnach nur solche Ausbildungsstätten, deren Hauptaufgabe die Berufsausbildung ist, nicht dagegen Betriebe der gewerblichen Wirtschaft, landwirtschaftliche Betriebe oder Arbeitsstätten der freien Berufe. Auch durch die Bezugnahme auf den Stufenplan wird die in der Verwaltungsvereinbarung beschriebene Zielsetzung des Programms für

Zukunftsinvestitionen unterstrichen, eine Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur zu erreichen. Die genannten Finanzhilfen zu Leistungen eines Bundeslandes sind demgegenüber für Förderungsmaßnahmen außerhalb des Stufenplans verwendet worden.

Der Bundesminister hat entgegnet, der Begriff der „Einrichtungen der Berufsausbildung" sei nicht so eng zu betrachten. Zur Erhaltung und Verbesserung des Ausbildungsplatzangebots hätten im Rahmen der Zweckbestimmung der Ausgaben Zuschüsse auch an ausbildende Stellen geleistet werden können, deren Hauptaufgabe nicht die Berufsausbildung sei. Die Bezugnahme auf den Stufenplan zu Schwerpunkten der beruflichen Bildung in den Titelerläuterungen sei nach dem zwischen Bund und Ländern vereinbarten Programm für Zukunftsinvestitionen nur im Sinne von Abstimmung der Maßnahmen zu verstehen. Eine entsprechende Berichtigung im Bundeshaushaltsplan sei leider unterblieben. In Ausmaß und Wirkung stellten die Zuschüsse an Betriebe der Wirtschaft, Landwirte und Angehörige freier Berufe insgesamt eine besonders bedeutsame Investition dar, die eine Finanzhilfe des Bundes rechtfertige. Nunmehr beabsichtigten auch andere Länder, für gleiche Zwecke Bundesfinanzhilfen in Anspruch zu nehmen.

Die Stellungnahme des Bundesministers überzeugt nicht. Das mit den Finanzhilfen nach der Verwaltungsvereinbarung verfolgte Ziel einer Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur kann durch Kleinzuschüsse, wie sie von dem Bundesland an die unterschiedlichsten Empfänger geleistet worden sind, nicht erreicht werden.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Notwendigkeit, Ausbildungsplätze zu schaffen. Bei der Finanzierung solcher Vorhaben nach Artikel 104 a Abs. 4 GG sollten aber die Zielsetzungen des Gesetzgebers und die von ihm gezogenen Grenzen beachtet werden.

Hochschule und Wissenschaft

(Kapitel 31 05)

Ausbau und Neubau von Hochschulen

(Titel 882 01)

91. Der Bundesrechungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1972 (Drucksache 7/2709, Nrn. 217 bis 238) die Kostenerstattung des Bundes an die Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen" behandelt. Bei weiteren Erhebungen hat sich gezeigt, daß der Bund den Ländern in erheblichem Umfang Ausgaben erstattet hat, die nach dem am 1. Januar 1970 in Kraft getretenen Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG) nicht erstattungsfähig sind.

92. Nach § 12 Abs. 1 des HBFG muß der Bund für ein gemeinschaftlich zu finanzierendes Vorhaben die Hälfte der dem Land nach Maßgabe des Rahmenplans entstandenen Ausgaben tragen. Bei der Fesetzung des Erstattungsbetrages sind § 14 Abs. 1 und 2 HBFG und die Bund-Länder-Vereinbarung nach § 14 Abs. 3 HBFG vom 25. Februar 1970 anzuwenden.

Danach kann der Bund bei Vorhaben an Hochschulen, die erst vom 1. Januar 1970 an in die Gemeinschaftsaufgabe einbezogen wurden, an den vor Beginn der Gemeinschaftsfinanzierung angefallenen Ausgaben (sog. Vorkosten) nicht beteiligt werden. Bei bereits vor 1970 gemeinsam finanzierten und zwischen Bund und Land noch nicht abgerechneten Maßnahmen — sog. Fortsetzungsvorhaben — sind diese Vorkosten nur mit den vorher geltenden Beteiligungssätzen in den Erstattungsbetrag einzubeziehen. Es handelt sich dabei in der Hauptsache um Kliniken und deren Hilfseinrichtungen, die der Bund vor 1970 in der Regel nur zu einem Drittel mitfinanziert hat, in geringerem Umfang auch um Vorhaben, an deren Kosten sich der Bund mit 25 v. H. oder mit 42 v. H. beteiligt hat.

Das HBFG hat auf die *Ausgaben* für die bis zum jeweiligen Stichtag *erbrachten Leistungen* abgestellt. Die Begründung zum HBFG bekräftigt dies ausdrücklich. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben aber die Länder dem Bund in allen Fällen als Vorkosten nicht die Ausgaben für bis zum Stichtag erbrachte Bauleistungen, sondern die bis zum Stichtag entstandenen Ist-Ausgaben mitgeteilt; sie sind damit von der gesetzlich vorgeschriebenen Regelung abgewichen.

Die Länder haben den Bundesminister von dieser Art der Vorkostenermittlung schon im ersten Halbjahr 1970 in gemeinsame Besprechungen — z. T. durch entsprechende Schreiben und Anträge — unterrichtet, so daß ihm die gesetzwidrige Vorkostenberechnung der Länder von Beginn an bekannt war. Er hat sich dazu aber gegenüber den Ländern nicht geäußert. Schriftliche Anträge der Länder auf Einverständnis mit dieser Art der Abrechung hat der Bundesminister — soweit feststellbar — nicht beantwortet. Er hat die gemeldeten Vorkosten anerkannt, die Beträge unverändert in seine Finanzierungs- und Abrechnungsunterlagen eingestellt und sie bei der Festsetzung der Erstattungsbeträge zugrunde gelegt. Dabei war er, auf entsprechende Aussagen der Länder gestützt, davon ausgegangen,

— daß hierdurch dem Bund kein Nachteil entstehe, da sich Nachzahlungen im Jahre 1970 für Bauleistungen im Jahre 1969 weitgehend mit Vorauszahlungen im Jahre 1969 für Bauleistungen im Jahre 1970 ausgleichen würden, und daß

— es praktisch kaum möglich sei und einen unverhältnismäßig großen Verwaltungsaufwand erfordern würde, genau zu ermitteln, welche Bauleistungen bis zum 31. Dezember 1969 und welche ab 1. Januar 1970 erbracht worden seien.

93. Der Bundesrechnungshof hat die Anerkennung der gesetzwidrig ermittelten Vorkosten be-

anstandet; sie ist für den Bund — entgegen der Auffassung des Bundesministers — von erheblichem finanziellen Nachteil. Die Vorkosten i. S. des HBFG, an denen der Bund nicht oder nur mit einem geringeren Anteil als 50 v. H. beteiligt werden darf, sind nämlich wesentlich höher als die von den Ländern genannten Ist-Ausgaben, insbesondere weil

— in den als Vorkosten mitgeteilten Ist-Ausgaben zahlreiche Abschlagszahlungen enthalten sind, mit denen die tatsächlich erbrachten Leistungen in der Regel nur zu 90 v. H. vergütet wurden,

— in den Abschlagszahlungen für Bauleistungen die anteilige Mehrwertsteuer nicht enthalten ist,

— Rechnungen, die vor dem für eine fünfzigprozentige Bundesbeteiligung maßgebenden Zeitpunkt eingegangen sind, in erheblichem Umfang erst später bezahlt wurden,

— auch nach dem maßgebenden Stichtag zahlreiche Rechnungen eingegangen sind und bezahlt wurden, die ganz oder teilweise vor diesem Tag erbrachte Leistungen zum Inhalt hatten,

— auch Sicherheitseinbehalte nach § 17 VOB/B für vor dem Stichtag erbrachte und bezahlte Leistungen erst danach ausbezahlt worden sind.

Der Bundesrechnungshof konnte die Vorkosten nur bei einer Universität genau ermitteln, weil ihm in anderen Fällen die erforderlichen Unterlagen nicht zur Verfügung standen. Bei 9 Bauvorhaben für die medizinische Fakultät dieser Universität, die vom Bund vor dem 1. Januar 1970 nur zu einem Drittel mitfinanziert wurden, hat der Bundesrechnungshof mit den zuständigen Stellen die Vorkosten nach den Bestimmungen des HBFG um 9,67 v. H. höher ermittelt, als sie dem Bund als Ist-Ausgaben zum 31. Dezember 1969 gemeldet worden waren. Es hat sich dabei um normal gelagerte Fälle gehandelt, so daß dieses Ergebnis auch für andere Hochschulbauvorhaben in etwa zutreffen dürfte.

Bezogen auf alle in die Gemeinschaftsfinanzierung einbezogenen Hochschulbaumaßnahmen haben die Länder dem Bund insgesamt folgende Vorkosten als Ist-Ausgaben zum jeweils maßgebenden Stichtag mitgeteilt:

Vorkosten ohne Bundesbeteiligung	1 932 770 056,37 DM,
Vorkosten Kliniken mit einer Bundesbeteiligung von $33^1/_3$ v. H.	1 041 644 198,33 DM,
Sonstige Vorkosten mit einer Bundesbeteiligung von 25 v. H.	86 347 676,56 DM,
Sonstige Vorkosten mit einer Bundesbeteiligung von 42 v. H.	26 027 046,67 DM.

Auf der Grundlage des vom Bundesrechnungshof bei den normal gelagerten Vorhaben einer Universität örtlich ermittelten Satzes der höheren Vorkosten von 9,67 v. H. würden sich bei gesetzeskonformer Berechnung insgesamt Vorkostenerhöhungen von etwa 300 Millionen DM und daraus resultierend Minderungen der möglichen Bundesbeteiligung um rd. 112 Millionen DM errechnen. Angesichts der auch anderweitig festgestellten erheblichen Abrechnungsrückstände am Stichtag — zum Teil waren erst 30 bis 50 v. H. der erbrachten Bauleistungen bezahlt — könnte sich der Gesamtbetrag noch erhöhen.

94. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, bei allen in Frage kommenden Maßnahmen die tatsächlichen Vorkosten entsprechend der gesetzlichen Regelung ermitteln zu lassen und daraus die notwendigen Folgerungen zu ziehen. Dabei hat er darauf hingewiesen, daß die Gründe, mit denen die Länder die gesetzwidrige Vorkostenermittlung zu rechtfertigen suchten, nach seinen Feststellungen nicht zutreffen.

Der Bundesminister hat erwidert, er räume zwar grundsätzlich ein, daß die Vorkosten — mit seiner Kenntnis — nicht bestimmungsgemäß ermittelt worden seien und daß eine Berechnung nach den Vorschriften des HBFG eine Vorkostenerhöhung und eine entsprechende Verringerung der Bundesausgaben zur Folge hätte. Er habe aber der Aufforderung des Bundesrechnungshofes aus den von den Ländern genannten Gründen bisher nicht entsprochen. In diesem Zusammenhang hat er darauf hingewiesen, daß ein solches Begehren des Bundes die bereits seit einiger Zeit bei den Ländern bestehende Abneigung gegen die Weiterführung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau stärken und das sehr gespannte Verhältnis neu belasten würde.

95. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister dazu mitgeteilt, er sehe aufgrund der bestehenden klaren gesetzlichen Regelung und der Tatsache, daß die Länder in erheblichem Umfang Bundesmittel zu Unrecht in Anspruch genommen hätten, keine Möglichkeit, auf eine Neuberechnung der Vorkosten zu verzichten. Der dazu notwendige Arbeitsaufwand werde sich nach seinen Erfahrungen bei den von ihm selbst durchgeführten Neuberechnungen in vertretbaren und zumutbaren Grenzen halten, wenn ordnungsgemäß geführte Bau- und Rechnungsunterlagen vorlägen.

Der Bundesminister hat daraufhin die Länder von den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes in Kenntnis gesetzt und sie gebeten, die Berechnung der Vorkosten wie vom Bundesrechnungshof gefordert vorzunehmen. Dabei hat er angeboten, zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes in bilateralen Verhandlungen eine pauschale Berechnung anzustreben.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, ihn über das Ergebnis der Verhandlungen mit den Ländern zu unterrichten; er wird die Neuberechnungen prüfen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

Steuern und steuerähnliche Abgaben

(Kapitel 60 01)

Steuerrückstände

Der Bundesrechnungshof hält Maßnahmen zur Entlastung der Vollstreckungsstellen für notwendig, um deren Leistungsfähigkeit zu steigern und so eine wesentliche Verringerung der Steuerrückstände zu erreichen.

96. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, daß es der Gesetzmäßigkeit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung widerspricht, wenn die Finanzämter die Steuern nicht rechtzeitig festsetzen und erheben (Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1972, Drucksache 7/2702, Nr. 260; Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1973, Drucksache 7/4306, Nr. 165; Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1975 Teil I, Drucksache 8/373, Nr. 145). Er hat mit Besorgnis festgestellt, daß sich die Zahlungsrückstände bei den Besitz- und Verkehrsteuern, besonders bei der Umsatzsteuer und der veranlagten Einkommensteuer, in den letzten Jahren erheblich erhöht haben. Nach den Rückstandsübersichten des Bundesministers der Finanzen sind die Gesamtrückstände bei den Besitz- und Verkehrsteuern (einschließlich der Länder- und Gemeindeanteile) von rd. 2,2 Mrd. DM am 30. November 1967 um 501 v. H. auf rd. 10,9 Mrd. DM am 30. November 1977 angewachsen.

Mit besonderer Aufmerksamkeit hat der Bundesrechnungshof die Entwicklung der sog. echten Steuerrückstände verfolgt, das sind die in den Rückstandsübersichten neben den Stundungs- und Aussetzungsbeträgen gesondert ausgewiesenen Steuern, die ohne Zustimmung der Finanzbehörden nicht rechtzeitig gezahlt wurden und bei denen im allgemeinen die Beitreibung eingeleitet worden ist. Diese Rückstände sind im Vergleichszeitraum von rd. 0,9 Mrd. DM um 822 v. H. auf rd. 7,4 Mrd. DM überdurchschnittlich angestiegen. Der Bundesrechnungshof hat aus diesem Anlaß bei 11 Finanzämtern in 6 Ländern die Arbeitsweise der Vollstrekkungsstellen untersucht und geprüft, welche Gründe zu der hohen Zunahme der echten Steuerrückstände geführt haben und durch welche Maßnahmen dieser Entwicklung entgegengewirkt werden kann. Er hat außerdem Feststellungen darüber getroffen, ob die Steuerrückstände von den Landesfinanzbehörden nach einheitlichen Grundsätzen ermittelt werden.

97. Die Zunahme der echten Steuerrückstände hat nach den Erhebungen des Bundesrechnungshofes zahlreiche und vielschichtige Gründe. Sie ist nicht nur auf die konjunkturellen Abschwächungen im Vergleichszeitraum (die Zahl der beantragten Konkursverfahren hat sich z. B. von 5 277 im Kalenderjahr 1973 auf 9 444 im Kalenderjahr 1977 erhöht), sondern auch auf personelle und organisatorische Mängel in den Vollstreckungsstellen der Finanzämter zurückzuführen. Über diese Mängel, um deren Abstellung die Landesfinanzbehörden nachhaltig bemüht sind, haben die Rechnungshöfe der Länder bereits mehrfach berichtet. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof weitere Ursachen festgestellt, die sich nachteilig auf die Tätigkeit der Vollstreckungsstellen ausgewirkt und maßgeblich zu dem Anwachsen der Steuerrückstände beigetragen haben.

Umsatzsteuerrückstände

98. Von den echten Steuerrückständen am 30. November 1977 entfielen rd. 3,4 Mrd. DM = 46 v. H. auf die Umsatzsteuer. Der verhältnismäßig hohe Anteil der Umsatzsteuer an den Gesamtrückständen ist nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes insbesondere auf folgende Gründe zurückzuführen:

a) *Die Erhebung der Umsatzsteuer bei ausländischen Unternehmern führt oft zu erheblichen Schwierigkeiten. Zur Verringerung der Rückstände sollte die vorgesehene Umsatzsteuer-Abzugsverordnung alsbald in Kraft treten.*

Bei ausländischen Unternehmern, die weder einen Wohnsitz noch ihren Sitz im Inland haben, ist die Festsetzung und die Erhebung der Umsatzsteuer für die Finanzämter aus vielfältigen Gründen mit einem sehr hohen Arbeits- und Zeitaufwand verbunden.

In vielen Fällen bleibt das Steuererhebungsverfahren schon allein deshalb erfolglos, weil sich der ausländische Unternehmer im Zeitpunkt der Steuerfestsetzung bereits nicht mehr im Inland aufhält. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister der Finanzen wiederholt (erstmals im Jahre 1970) auf die Schwierigkeiten der Finanzämter bei der Steuerfestsetzung und der Steuererhebung hingewiesen und empfohlen, aufgrund der Ermächtigung des § 25 Absatz 3 des Umsatzsteuergesetzes mit Zustimmung des Bundesrats durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß die Umsatzsteuer in den Fällen, in denen ein Unternehmer weder einen Wohnsitz noch seinen Sitz im Inland hat, im Abzugsverfahren durch den Leistungsempfänger zu entrichten ist. Der Bundesminister der Finanzen hat dieser Empfehlung entsprochen und mit den obersten Finanzbehörden der Länder den Entwurf einer Umsatzsteuer-Abzugsverordnung erarbeitet. Das Inkrafttreten dieser Verordnung verzögert sich im wesentlichen offenbar deshalb, weil Meinungsverschiedenheiten darüber bestehen, ob die sich aus der Verordnung ergebenden Aufgaben von Bundesfinanzbehörden oder von Landesfinanzbehörden wahrgenommen werden sollen.

Der Bundesrechungshof ist der Auffassung, daß die noch offenen Zuständigkeitsfragen auf der Grundlage des kooperativen Föderalismus zu lösen sind. Er hat deshalb den Bundesminister

der Finanzen gebeten, noch nachdrücklicher als bisher auf das alsbaldige Inkrafttreten der Umsatzsteuer-Abzugsverordnung hinzuwirken, um nach nunmehr fast neunjährigen Bemühungen endlich eine durchgreifende Vereinfachung bei der Festsetzung und der Erhebung der Umsatzsteuer für diesen Personenkreis zu erreichen.

b) *Auch die vorgesehene Umsatzbesteuerung von Zahlungen für noch nicht oder nur zum Teil ausgeführte Leistungen (Anzahlungen, Vorauszahlungen, Abschlagszahlungen) im Zeitpunkt der Vereinnahmung wird der Entstehung von Rückständen entgegenwirken.*

Die Umsatzsteuer entsteht nach den geltenden Bestimmungen grundsätzlich mit Ablauf des Voranmeldungszeitraumes, in dem der Unternehmer die Leistung ausgeführt hat. Entgelte, die ein Unternehmer für eine Werklieferung oder eine Werkleistung erhält, sind deshalb erst im Zeitpunkt des Leistungsvollzuges, nicht bereits im Zeitpunkt der Vereinnahmung oder der Rechnungserteilung steuerpflichtig. Bei Großaufträgen liegt zwischen der Leistungsvereinbarung und dem Leistungsvollzug oft ein Zeitraum von mehreren Jahren, in denen der Auftragnehmer vom Auftraggeber im voraus Zahlungen erhält, die in nicht wenigen Fällen etwa dem Rechnungsendbetrag entsprechen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes stehen jedoch in Zeiten konjunktureller Abschwächungen vielen Unternehmern im Zeitpunkt der Fälligkeit der Umsatzsteuer die zuvor vereinnahmten und als Liquiditätshilfen eingesetzten Zahlungen nicht mehr für eine fristgerechte Entrichtung der Steuer zur Verfügung. In nicht wenigen Fällen haben sich die wirtschaftlichen Verhältnisse der Unternehmer zwischen der Vereinnahmung dieser Zahlungen und der Fälligkeit der Steuer nachhaltig verschlechtert, so daß oft die Erhebung der Steuer auch nach langwierigen Vollstreckungsmaßnahmen erfolglos bleibt.

Nach dem Entwurf eines neuen Umsatzsteuergesetzes (Drucksache 8/2827) sind Entgelte für noch nicht oder nur zum Teil ausgeführte Leistungen (ab jeweils 10 000 DM) vom 1. Januar 1980 an bereits in dem Voranmeldungszeitraum zu versteuern, in dem sie vereinnahmt werden. Durch die beabsichtigte Gesetzesänderung dürfte gewährleistet sein, daß die Festsetzung und die Erhebung der Umsatzsteuer, die auf die genannten Zahlungen entfällt, künftig zeitgerechter erfolgen und daß darüber hinaus die Vollstreckungsstellen in gewissem Umfang entlastet werden.

c) *Das Entstehen von Rückständen kann auch durch realistische und vollständige Schätzungen vermieden werden.*

Die Finanzämter sind bei Steuerpflichtigen, die ihre Mitwirkungspflichten nicht erfüllen, z. B. Steuererklärungen nicht einreichen, gezwungen, die Besteuerungsgrundlagen zu schätzen. Ziel einer jeden Schätzung soll es sein, die Besteuerungsgrundlagen dem Grunde und der Höhe nach möglichst zutreffend zu ermitteln.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Finanzämter bei der Schätzung der für die Umsatzsteuer maßgeblichen Besteuerungsgrundlagen unterschiedlich verfahren. Einige Finanzämter schätzen lediglich die Umsätze, andere Finanzämter darüber hinaus auch die mit der zu entrichtenden Umsatzsteuer zu verrechnenden Vorsteuerbeträge. Bei Schätzungen, die nur die Umsätze, nicht jedoch auch die Vorsteuerbeträge berücksichtigen, wird nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in vielen Fällen eine Steuer festgesetzt, die weit höher ist als die wahrscheinlich geschuldete Steuer. Rückstandsfälle mit überhöhten Schätzungen der Besteuerungsgrundlagen belasten die Vollstreckungsstellen in besonderem Maße.

Die Finanzgerichte beurteilen die Frage, ob Vorsteuerbeträge zu den schätzungsfähigen Besteuerungsgrundlagen gehören, unterschiedlich. Der Bundesminister der Finanzen und auch der Bundesfinanzhof, wie aus dem Urteil vom 30. September 1976, Bundessteuerblatt 1977 II Seite 227, gefolgert werden kann, bejahen die Zugehörigkeit.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister der Finanzen gebeten, bei den obersten Finanzbehörden der Länder darauf hinzuwirken, daß die Finanzämter künftig bei der Schätzung von Besteuerungsgrundlagen nach einheitlichen, mit der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes übereinstimmenden Grundsätzen verfahren, besonders hinsichtlich der Berücksichtigung der Vorsteuerbeträge.

Belastung der Vollstreckungsstellen mit Fällen von geringer finanzieller Bedeutung

99. Die Vollstreckungsstellen werden durch die Vielzahl von Fällen mit verhältnismäßig geringer finanzieller Bedeutung erheblich belastet. Dem Erfolg der Vollstreckungsmaßnahmen steht in diesen Fällen oft ein kaum noch vertretbarer Arbeits- und Zeitaufwand gegenüber. Nicht zuletzt dadurch wird die zügige Bearbeitung der finanziell gewichtigen Rückstandsfälle beeinträchtigt.

Von den echten Rückständen zum 30. November 1977 entfielen z. B. rd. 0,2 Mrd. DM auf die Kraftfahrzeugsteuer. Der Anteil dieser Rückstände an den Gesamtrückständen war betragsmäßig zwar gering (2 v. H.), gemessen an der Zahl der zu bearbeitenden Fälle aber gewichtig (38 v. H.). Nach den Ermittlungen des Bundesrechnungshofes betrug der Anteil der rückständigen Kraftfahrzeugsteuerfälle sogar 50 v. H. aller Rückstandsfälle, wenn man die statistisch nicht erfaßten Rückstände unter 100 DM einbezieht.

Nach der Auffassung des Bundesrechnungshofes ist zu erwarten, daß sich durch die Novelle zum Kraftfahrzeugsteuergesetz vom 22. Dezember 1978

(BGBl. I S. 2063), nach der u. a. die Kraftfahrzeugsteuer für Personenkraftwagen und kleinere Nutzfahrzeuge nicht mehr monatlich oder vierteljährlich, sondern nur noch jährlich zu entrichten ist, die Zahl der Rückstandsfälle verringert und die Vollstreckungsstellen der Finanzämter insoweit spürbar entlastet werden.

Dieser Erfolg sollte jedoch nur der erste Schritt zu einer grundlegenden Reform der Kraftfahrzeugsteuer sein. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß weitere Schritte politische Entscheidungen erfordern, deren Schwierigkeiten nicht unterschätzt werden dürfen. Im Rahmen seines gesetzlichen Auftrages, auf Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit hinzuwirken, ist der Bundesrechnungshof legitimiert, auf die Problematik unter verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten hinzuweisen.

Rückstandsanzeigen der Finanzkassen

Das integrierte automatisierte Verfahren beschleunigt die Bearbeitung der Rückstandsfälle, und auch deshalb sollten alle Finanzämter zügig auf dieses Verfahren umgestellt werden.

100. Bei Finanzämtern, die noch nicht auf ein die Steuerfestsetzung und die Steuererhebung umfassendes automatisiertes Verfahren (integriertes Verfahren) umgestellt sind, haben die Finanzkassen den Vollstreckungsstellen die Art und die Höhe der fälligen, aber noch nicht entrichteten Steuern durch manuell zu fertigende Rückstandsanzeigen mitzuteilen. Die zügige Einziehung rückständiger Steuern ist den Vollstreckungsstellen nur möglich, wenn ihnen die Rückstandsanzeigen von den Finanzkassen unverzüglich zugeleitet werden. Die Zusammenarbeit zwischen der Finanzkasse und den Vollstreckungsstellen ist jedoch bei einigen Finanzämtern nicht befriedigend. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben z. B. in einem Finanzamt bei insgesamt 103 Rückstandsfällen mit Steuerrückständen von jeweils mehr als 5 000 DM (Gesamtrückstand rd. 1,3 Millionen DM) der Vollstreckungsstelle für 46 Rückstandsfälle (Gesamtrückstand rd. 0,6 Millionen DM) keine Rückstandsanzeigen vorgelegen, obwohl die Steuern bereits seit mehr als zwei Jahren fällig waren.

Verzögerungen und Mängel dieser Art sind bei den Finanzämtern ausgeschlossen, bei denen bereits die Steuern in einem integrierten automatisierten Verfahren festgesetzt und erhoben werden. In diesem Verfahren werden die Rückstandsanzeigen maschinell gefertigt und unverzüglich der Vollstreckungsstelle zugeleitet.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister der Finanzen gebeten, bei den obersten Landesfinanzbehörden auch aus diesen Gründen weiterhin nachhaltig darauf hinzuwirken, daß alle Finanzämter zügig auf das neue Verfahren umgestellt werden.

Nichtausschöpfung von Verrechnungsmöglichkeiten

101. Viele Bürger, die die Kraftfahrzeugsteuer nicht oder nicht rechtzeitig entrichtet haben, beantragen die Durchführung des Lohnsteuer-Jahresausgleichs und die Erstattung zuviel einbehaltener Lohnsteuer. In zahlreichen Fällen stehen den Steuerforderungen des Finanzamtes Erstattungsansprüche der Bürger gegenüber. Um den Zahlungsverkehr zwischen dem Bürger und dem Finanzamt durch die nach der Abgabenordnung mögliche Aufrechnung von Lohnsteuer-Rückerstattungen mit fälliger Kraftfahrzeugsteuer zu erleichtern, hat z. B. das Land Nordrhein-Westfalen die Frage nach dem amtlichen Kfz-Kennzeichen in den Erklärungsvordrucken aufgenommen. Dieses Verfahren hat sich nach den dort gewonnenen Erfahrungen bewährt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß auch in anderen Ländern einige Finanzämter die Verrechnung von Lohnsteuer-Rückerstattungen mit fälliger Kraftfahrzeugsteuer durchführen, andere Finanzämter aber von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß es dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung widerspricht und zudem für den Bürger unverständlich ist, wenn Finanzämter einerseits zuviel einbehaltene Lohnsteuer erstatten, andererseits — und das mitunter zeitgleich — Vollstreckungsmaßnahmen wegen fälliger Kraftfahrzeugsteuer einleiten. Er hat deshalb den Bundesminister der Finanzen gebeten, bei den obersten Finanzbehörden der Länder darauf hinzuwirken, daß durch möglichst einheitliche Maßnahmen, ggf. durch den Einsatz von ADV-Programmen, die Verrechnung von Lohnsteuer-Rückerstattungen mit fälliger Kraftfahrzeugsteuer gewährleistet wird.

102. Die vom Bundesminister der Finanzen erstellten Rückstandsübersichten beruhen auf den von den Landesfinanzbehörden zum 30. November eines jeden Kalenderjahres ermittelten Steuerrückständen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die Übersichten bis einschließlich 1976 von nur eingeschränkter Aussagekraft, weil die Landesfinanzbehörden die Steuerrückstände nicht nach einheitlichen Grundsätzen ermittelt haben und weil wegen fehlender Erläuterungen nur unzureichend zu erkennen ist, daß es sich bei den Rückständen in beträchtlichem Umfang um Steuern handelt, bei denen Vollstreckungsmaßnahmen erfolglos bleiben.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister der Finanzen auf diese Mängel hingewiesen und u. a. ausgeführt, daß die rückständigen Vorauszahlungen in den Statistiken der Länder unterschiedlich erfaßt werden. So haben Finanzämter in einigen Ländern bei rückständigen Vorauszahlungen, deren Einziehung keinen Erfolg verspricht, von weiteren Vollstreckungsmaßnahmen abgesehen (Niederschlagung) mit der Folge, daß die Beträge in den Übersichten nicht als echte Steuerrückstände ausgewiesen sind. Demgegenüber haben Finanzämter in anderen Ländern derartige Forde-

rungen grundsätzlich nicht niedergeschlagen. Die Beträge sind deshalb in den Übersichten als echte Steuerrückstände enthalten, auch wenn feststeht, daß ihre Beitreibung keine Aussicht auf Erfolg hat.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister der Finanzen gebeten, darauf hinzuwirken, daß die Steuerrückstände künftig nach einheitlichen Grundsätzen ermittelt werden und empfohlen, die konkurs- und vergleichsbehafteten Steuerforderungen in den Übersichten gesondert auszuweisen.

Der Bundesminister der Finanzen hat mitgeteilt, daß er mit den obersten Finanzbehörden der Länder weitgehend einheitliche Grundsätze zur Ermittlung der Steuerrückstände erarbeitet habe und zur Zeit noch bestehende Unterschiede mit der fortschreitenden Automatisierung des Besteuerungsverfahrens entfallen würden. Die konkurs- oder vergleichsbehafteten Steuerforderungen hat er bereits in der Übersicht zum 30. November 1977 (1,1 Mrd. DM) gesondert ausgewiesen.

103. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung der Steuerrückstände verfolgen. Er wird zu gegebener Zeit prüfen, ob die vom Bundesminister getroffenen Maßnahmen ausreichen.

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 60 02)

Zusätzliche Ausgaben nach Maßgabe des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

(Titel 971 01)

Geschäftsbereich des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung

Förderung der Arbeitsmarktpolitik

104. Im Rahmen ihres Programmes zur Förderung von Stabilität, Beschäftigung und Wachstum vom 12. Dezember 1974 hatte die Bundesregierung als direkte finanzielle Hilfe für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in von der Arbeitslosigkeit besonders stark betroffenen Gebieten 600 Millionen DM bereitgestellt. Die Mittel sollten als Mobilitätszulagen an längerfristig arbeitslose Arbeitnehmer und als Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber gewährt werden; hierfür sind 408 Millionen DM ausgegeben worden.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hatte die Voraussetzungen für die Förderungsmaßnahmen in Richtlinien festgelegt und ihre Durchführung der Bundesanstalt für Arbeit übertragen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind die Mittel zu einem erheblichen Teil eingesetzt worden, ohne daß mit ihnen der beabsichtigte Zweck, die zusätzliche Wiedereingliederung arbeitsloser Arbeitnehmer, tatsächlich erreicht wurde.

105. Die finanziellen Hilfen wurden nur für solche Arbeitsverhältnisse gewährt, die in der Zeit vom 12. Dezember 1974 bis zum 30. April 1975 zustande kamen. Weil die Richtlinien des Bundesministers Saisonarbeitnehmer von der Förderung nicht ausnahmen, mußten die Arbeitsämter den Arbeitgebern Lohnkostenzuschüsse in Höhe von 60 v. H. des tariflichen Arbeitsentgelts auf sechs Monate — jeweils also mehrere Tausend DM — auch dann gewähren, wenn die Arbeitslosen ohne Vermittlung oder Anregung durch das Arbeitsamt als langjährige und meistens dringend benötigte Saisonarbeitskräfte für die Dauer nur eines Sommers wieder zu ihren alten Arbeitgebern zurückkehrten. Ein wesentlicher Teil der Förderungsmittel ist dadurch für Saisonkräfte der Bauindustrie, des Hotel- und Gaststättengewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft ohne jeden Nutzen aufgewendet worden. Die Arbeitgeber haben lediglich hohe Zuschüsse für die Einstellung von Arbeitskräften erhalten, die sie auch ohne diese Zuschüsse wieder beschäftigt hätten.

Arbeitnehmer konnten Mobilitätszulagen erhalten, wenn der neue Arbeitsplatz in einer anderen Gemeinde lag als der Wohnsitz oder der frühere Arbeitsplatz. Da Berufspendler mit üblichem Wechsel der Beschäftigungsstelle, wie z. B. Arbeitnehmer des Baugewerbes, von der Förderung nicht ausgenommen waren, mußten die Arbeitsämter auch solchen Arbeitnehmern, die üblicherweise zwischen Wohn- und Beschäftigungsort pendeln, Leistungen gewähren, selbst wenn der neue Arbeitsplatz näher und verkehrsgünstiger lag als der frühere. Hierdurch ist ein weiterer erheblicher Teil der Förderungsmittel ausgegeben worden, ohne daß ein wesentlicher Erfolg damit verbunden war; die meisten dieser Arbeitsplätze wären auch ohne eine Förderung besetzt worden.

106. Eine Mobilitätszulage konnte dem Arbeitnehmer auch gewährt werden, wenn das Brutto-Arbeitsentgelt des neuen Arbeitsverhältnisses um mehr als 10 v. H. niedriger war als das letzte Arbeitsentgelt. Die Arbeitsämter waren angewiesen worden, die Angaben der Antragsteller nicht zu überprüfen. Eine stichprobenweise Prüfung durch den Bundesrechnungshof hat ergeben, daß die Angaben der Antragsteller vielfach unrichtig waren und daß die Mobilitätszulagen in zahlreichen Fällen zu Unrecht gewährt worden sind. Auf die Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes hin haben die Arbeitsämter das Erforderliche veranlaßt. Eine bei finanziellen Leistungen sonst allgemein übliche Überprüfung der Angaben hätte diese unberechtigten und unnützen Ausgaben verhindert.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß das mit den Aufwendungen in Höhe von über 400 Millionen DM Erreichte zu einem wesentlichen Teil auch ohne den Einsatz dieser Förderungsmittel erzielt worden wäre.

107. Der Bundesminister ist der Ansicht, daß die Mittel sinnvoll eingesetzt worden seien. Die Statistik zeige, daß die Vermittlung von Arbeitslosen in den begünstigten Gebieten im Förderungszeitraum

um nahezu 10 v. H. höher gelegen habe als im folgenden Jahr. Im übrigen seien die Beschäftigungshilfen in ein umfassendes „Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität" der Bundesregierung eingebettet gewesen, das eine Fülle von Maßnahmen zur Wiederbelebung der konjunkturellen Entwicklung und damit zur Sicherung der Beschäftigung vorsah. In diesem konjunkturpolitischen Gesamtrahmen könnten die arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungshilfen nicht isoliert betrachtet werden. Mit den Lohnkostenzuschüssen habe eine möglichst schnelle Reaktion des Arbeitsmarktes auf die veränderten Wirtschaftsbedingungen erzielt werden sollen; diese Erwartungen seien allerdings nicht eingetreten, weil das Beschäftigungstief erst im Jahre 1975 bevorgestanden habe.

Nach Auffassung des Bundesministers sind die Saisonarbeiter wesentlich früher eingestellt worden. Im übrigen sei es begrifflich schwierig, einen saisonabhängigen Betrieb zu definieren.

Berufspendler von den Mobilitätszulagen auszuschließen, obwohl sie auch in dem neuen Arbeitsverhältnis ein an sich nicht zumutbares Pendeln auf sich genommen hätten, wäre ungerecht und unbillig gewesen.

Auf die Überprüfung der Angaben der Arbeitnehmer sei verzichtet worden, um die beschleunigte Abwicklung sicherzustellen. Bei dem Verzicht auf eine Kontrolle habe man davon ausgehen müssen, daß ein betrügerisches Verhalten die Ausnahme sein werde.

108. Der Bundesrechungshof bestreitet die positive Wirkung des Stabilitätsprogrammes der Bundesregierung der Jahre 1974/75 insgesamt nicht. Er bleibt indessen bei seiner Auffassung, daß in den erwähnten Fällen die Besetzung zusätzlicher Arbeitsplätze durch die Förderung nur in geringem Umfang erreicht worden ist. In dieser Auffassung wird der Bundesrechnungshof dadurch bestärkt, daß die betreffenden Arbeitnehmer die Arbeitsämter nur selten für eine Vermittlung in Anspruch genommen haben.

Die Ansicht des Bundesministers, die Saisonarbeiter seien durch die Förderung wesentlich früher eingestellt worden, kann der Bundesrechnungshof nach den Ergebnissen seiner Prüfung nicht teilen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die sozialpolitischen Gesichtspunkte des Bundesministers; die Mobilitätszulagen sollten jedoch nach ihrer Zweckbestimmung nicht dazu dienen, das Pendeln zwischen Wohnung und Arbeitsstätte allgemein zu erleichtern.

Die Nachprüfung der Angaben der Arbeitnehmer hätte nur eine geringfügige zeitliche Verschiebung mit sich gebracht. Die rasche Wirksamkeit der Maßnahmen wäre auch dann noch gewährleistet gewesen.

Der Bundesminister sollte die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bei künftigen Förderungen ähnlicher Art beachten.

Sondervermögen Ausgleichsfonds

109. Über die Schwierigkeiten bei der Durchführung des Lastenausgleichs hat sich der Bundesrechnungshof wiederholt geäußert (Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1964, Drucksache V/1603, Nr. 210 ff. und Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1971, Drucksache 7/1242, Nr. 203 ff.). Sie beruhen auf dem Massenanfall von Anträgen, dem Zeitdruck, der Häufigkeit der Änderung von Vorschriften mit bisher 29 Gesetzesnovellen sowie auf der Kompliziertheit der Materie im tatsächlichen und rechtlichen Bereich. Das Bestreben, möglichst jedem Einzelfall gerecht zu werden, hat — auch durch die Rechtsprechung — zu einer nahezu unüberschaubar gewordenen Zahl kasuistischer Regelungen geführt.

Die Bearbeitung und der Ausgleich der Vermögensschäden nach dem Feststellungsgesetz, dem Beweissicherungs- und Feststellungsgesetz (BFG) sowie nach dem Reparationsschädengesetz haben zwar gute Fortschritte gemacht. Dennoch waren aber gegen Ende des Jahres 1978 noch mehr als 370 000 Anträge zu bearbeiten. Darunter befinden sich einige zehntausend Anträge, die bereits vor dem Jahr 1960 eingereicht worden sind. Wegen der zu erwartenden Anträge der Spätaussiedler werden insgesamt noch etwa 450 000 Anträge zu entscheiden sein.

Insgesamt wird man damit rechnen müssen, daß die Abwicklung der Schadensfeststellung in der Masse der Fälle bis in die Mitte des nächsten Jahrzehnts hineinreichen wird. Entsprechend der Anregung des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in der gutachtlichen Stellungnahme vom September 1976 sollte aber dennoch rechtzeitig geprüft werden, ob es für die weitere Abwicklung des Lastenausgleichs nach 1981/82 noch einer Bundesoberbehörde bedarf oder ob die Aufgaben einem Ressort zu übertragen sein werden.

Für die Schwierigkeiten bei der Bearbeitung haben verschiedene Ursachen Bedeutung:

Abgesehen von den Rechts- und Beweisschwierigkeiten ergibt sich eine wesentliche Erschwernis dadurch, daß das gesetzliche Instrumentarium bei allen Novellierungen auf die Abgeltung von Schäden und Verlusten infolge der Vertreibungen, Fluchtbewegungen und Zerstörungen der Kriegs- und (ersten) Nachkriegszeit zugeschnitten ist. Demgegenüber sind die Spätschäden der Aussiedler, z. B. aus Polen und Rumänien, immer weniger mit dem 2. Weltkrieg und dessen unmittelbaren Auswirkungen in Verbindung zu bringen. Vielfach wird hier der Verlust von Vermögen geltend gemacht, das im Aussiedlungsgebiet erst lange nach Kriegsende und bis in die jüngste Zeit hinein erworben worden ist.

Die Ausgleichsämter stehen auch vor personellen Problemen. Vielfach ist die Arbeitskapazität wegen der Verminderung des Personalstandes stark reduziert. Dazu kommt eine oft besonders ungünstige

Altersstruktur der Mitarbeiter. Selbst dort, wo sich die Ausgleichsämter rechtzeitig um Nachwuchskräfte bemüht haben, war der Erfolg nicht ausreichend. Wiederholt haben die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes ergeben, daß Ausgleichsämter zunehmend mit Sachbearbeitern auskommen müssen, die weder über Erfahrungen noch über ausreichende Rechtskenntnisse verfügen.

Der Präsident des Bundesausgleichsamtes wirkt nunmehr, auch auf Anregungen des Bundesrechnungshofes, mit Nachdruck auf eine Abwicklung der sog. Uraltfälle hin. Grundsätzlich sind auch die Bemühungen zu begrüßen, die dargestellten Schwierigkeiten durch interne Vereinfachungsregelungen zu meistern.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte jedoch darüber hinaus geprüft werden, ob nicht für den Personenkreis der Spätaussiedler eine neue geeignete Rechtsgrundlage und für die zahlreichen immer noch nicht abgewickelten alten Anträge eine verfahrensrechtliche Vereinfachung geschaffen werden kann.

110. Die nachstehenden zwei Beispiele aus den Prüfungen des Bundesrechnungshofes betreffen die Feststellung von Vermögensschäden nach dem BFG. Sie zeigen, vor welchen Schwierigkeiten die Ausgleichsverwaltung bei der Anwendung der Gesetzesmaterie steht.

111. Für einen Antragsteller, der bis zum Jahre 1958 in Sachsen Eigentümer land- und forstwirtschaftlichen Vermögens war, ist durch ein Ausgleichsamt ein Wegnahmeschaden von über 100 000 M-Ost festgestellt worden. Nachträglich hat der Antragsteller noch den Verlust eines Geldanspruchs von rd. 170 000 M-Ost geltend gemacht. Den Betrag hatte ein Braunkohlenkombinat auf ein Konto bei der Deutschen Notenbank in Dresden eingezahlt als Entschädigung für den Abbau von Kohle auf den landwirtschaftlichen Betriebsflächen des Antragstellers seit dem Jahre 1967. Diese Entschädigungsleistung hat das Ausgleichsamt bei seiner Entscheidung nicht berücksichtigt.

In diesem Fall ist problematisch, inwieweit überhaupt eine Wegnahme von Vermögen vorliegt, nachdem im Schadensgebiet eine Entschädigung geleistet wurde und inwieweit diese Entschädigung im Verfahren nach dem BFG zu berücksichtigen ist.

Der Präsident des Bundesausgleichsamtes will in derartigen Fällen einen Wegnahmeschaden anerkennen, eine nachträgliche Entschädigung jedoch schadensmindernd berücksichtigen.

112. Im Zuge der Neuregelung des Apothekenwesens sind in der DDR die vererblichen und veräußerlichen Apothekenbetriebsrechte erloschen. Im Dezember 1954 hat die DDR eine Entschädigungsregelung für die erloschenen Apothekenbetriebsrechte getroffen.

Die Frage, ob die Geltendmachung des Verlustes solcher Rechte im Feststellungsverfahren berücksichtigt werden könne, ist durch die Ausgleichsverwaltung wiederholt unterschiedlich entschieden worden. Nunmehr sind die Ausgleichsämter angewiesen, den Wegfall der Apothekenrechte als Verlust eines bewertungsfähigen Wirtschaftsgutes anzuerkennen und dafür einen Schaden festzustellen.

Diese Entscheidung läßt außer Betracht, daß die Apothekenbetriebsrechte auch in der Bundesrepublik Deutschland — wenn auch aus anderen Gründen — ihren Wert verloren haben.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes würde die gebotene wirtschaftliche Betrachtungsweise zu dem Schluß führen, daß eine Entschädigung für den Verlust derartiger Rechte im Schadensgebiet des BFG, auch im Vergleich zum Wegfall der Apothekenbetriebsrechte im Bundesgebiet, nicht zu rechtfertigen ist.

113. Zugunsten der Bezieher von Unterhaltshilfe, denen ein Wohnrecht als Gegenleistung für die Übertragung eines Hausgrundstückes eingeräumt ist, hatte der Präsident des Bundesausgleichsamtes Maßnahmen mit dem Ziel eingeleitet, einen Freibetrag nach § 267 Abs. 2 Nr. 7 LAG in Höhe von monatlich 50 DM zu gewähren. Diese Vorschrift betrifft Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung.

Der Bundesrechnungshof hat hiergegen Bedenken, da der beabsichtigten Regelung, die zu Mehrausgaben von jährlich mehreren Millionen DM führen würde, Rechtsvorschriften (§ 13 Abs. 2 der Dritten Verordnung über Ausgleichsleistungen nach dem LAG) und eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Oktober 1972 — V B 71/72 — entgegenstehen. Zudem würde eine Änderung der gegenwärtigen Regelung zu einer neuerlichen Belastung der Verwaltung, insbesondere auch zu weiteren, mit Sicherheit zu erwartenden Abgrenzungsschwierigkeiten führen.

Der Präsident des Bundesausgleichsamtes hat mitgeteilt, daß er wegen der Bedenken des Bundesrechnungshofes und wegen der Einwendungen, die der Bundesminister der Finanzen erhoben habe, die Regelung einschränken werde. Die Mehrausgaben würden dann nur etwa 1 bis 2 Millionen DM jährlich betragen.

Die Absicht des Präsidenten des Bundesausgleichsamtes, die Regelung im Vergleich zum ursprünglichen Vorhaben auf einen kleineren Kreis von Begünstigten zu beschränken, würde nichts daran ändern, daß sie im Widerspruch zum geltenden Recht stände. Die für die Dienstaufsicht über das Bundesausgleichsamt zuständigen Bundesminister sollten darauf hinwirken, daß der Rechtsverstoß unterbleibt.

114. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, vor denen die Verwaltung beim Vollzug der Lastenausgleichsgesetze steht. Gleichwohl sollte eine unangemessen lange Bearbeitungsdauer nicht hingenommen werden. Der Bundesrechnungshof wird daher weiterhin seine Prüfungstätigkeit darauf konzentrieren, daß alle Anträge beschleunigt entschieden werden.

Sondervermögen Deutsche Bundesbahn

(Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Verkehr)

Stand der Entlastung

115. Die Bundesregierung hat dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn für das Geschäftsjahr 1976 am 22. August 1979 Entlastung erteilt. Das Entlastungsverfahren des Deutschen Bundestages war bereits durch Beschluß vom 27. Juni 1979 abgeschlossen worden.

Vermögens- und Finanzlage

116. Die Vermögenslage der Deutschen Bundesbahn zum 31. Dezember 1977 stellt sich nach Nettobilanzwerten im Vergleich zu den beiden Vorjahren folgendermaßen dar:

Aktiva	31. Dezember 1977	31. Dezember 1976	31. Dezember 1975	Passiva	31. Dezember 1977	31. Dezember 1976	31. Dezember 1975
	in Mrd. DM				in Mrd. DM		
Sachanlagen	46,3	44,4	42,5	Eigene Mittel	13,1	14,1	15,5
Finanzanlagen	2,4	2,3	2,1	Baukostenzuschüsse u. ä.	4,3	3,9	3,5
Umlaufvermögen	3,3	3,0	2,8	Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt	2,1	2,4	2,4
Rechnungsabgrenzung	0,9	1,0*)	1,0	Übrige Verbindlichkeiten und Rückstellungen	33,3	30,2	26,9
				Rechnungsabgrenzung	0,1*)	0,1	0,1
	52,9	50,7	48,4		52,9	50,7	48,4

*) Aufrundung zum Ausgleich einer Rundungsdifferenz

Die Investitionen der Deutschen Bundesbahn führten auch im Jahre 1977 zu einem Ansteigen des Bilanzvermögens; die Nettobilanzsumme erhöhte sich um 2 160 Millionen DM (4,3 v. H.).

Die Nettobilanz zeigt, daß die eigenen Mittel der Deutschen Bundesbahn trotz des Vermögenszuwachses, wie in den beiden Vorjahren, zurückgegangen sind. Innerhalb der eigenen Mittel wurde das Grundkapital durch Investitionszuschüsse des Bundes von rd. 616 Millionen DM aufgestockt; die Einlagen zur Abdeckung von Verlustvorträgen hat der Bund um 949 Millionen DM erhöht. Ferner führte die Deutsche Bundesbahn auf Weisung des Bundes rd. 1 621 Millionen DM Investitionszuschüsse zur Verstärkung der eigenen Mittel den Rücklagen zu.

Der Zuwachs von nur 175 Millionen DM bei den dem Eigenkapital gleichstehenden Finanzierungsmitteln bedingte, daß die Deutsche Bundesbahn wiederum mehr Fremdmittel aufnehmen mußte, als sie zur Finanzierung des Vermögenszuwachses benötigte, um den Verlust an eigenen Mitteln auszugleichen. Die rückläufige Entwicklung des Eigenkapitalanteils hielt auch 1977 an; die Gesamtverschuldung stieg abermals, und zwar gegenüber dem Vorjahr um 10,2 v. H. auf 33,3 Mrd. DM.

Innerhalb der Fremdmittel haben sich die langfristigen Verbindlichkeiten (ohne diejenigen, deren Kapitaldienst der Bund trägt) um 3 521 Millionen DM auf 25 832 Millionen DM erhöht. Die kurzfristigen Verbindlichkeiten (ohne Sonstige Passiva) konnten demgegenüber um 441 Millionen DM auf 7 054 Millionen DM verringert werden.

Erfolgslage

117. Im Jahr 1977 konnte die Deutsche Bundesbahn eine Zunahme der Erträge (einschließlich erfolgswirksamer Ausgleichsleistungen des Bundes) um 393 Millionen DM (1,9 v. H.) verzeichnen. Innerhalb der Betriebserträge stiegen die des Personen-, Gepäck- und Expreßgutverkehrs um 94 Millionen DM. Eine deutliche Nachfragebelebung zeigte sich im Fernverkehr (Anstieg der Personenkilometer um 2,5 v. H.); sie führte zu einer Erhöhung der Erträge um 63 Millionen DM. Die Ertragszunahme von 48 Millionen DM im Nahverkehr ist hingegen durch Tarifmaßnahmen erreicht worden

(Verringerung der Personenkilometer um 2,1 v. H.). Trotz der insgesamt gestiegenen Erträge des Personen-, Gepäck- und Expreßgutverkehrs sind die Ansätze im Nachtrag zum Wirtschaftsplan 1977 um 102 Millionen DM verfehlt worden.

Noch stärker — um 462 Millionen DM — sind die im Nachtrag des Wirtschaftsplans veranschlagten Erträge im Güterverkehr unterschritten worden. Gegenüber dem Vorjahresergebnis fielen sie um 388 Millionen DM (4,9 v. H.) zurück. Der Anteil der Deutschen Bundesbahn an den Güterverkehrsleistungen aller Verkehrsträger hat 1977 weiter abgenommen. Während die Leistungen der Bundesbahn auch absolut gesunken sind, verzeichneten ihre Wettbewerber mit Ausnahme der Erdölfernleitungen Zuwächse.

Ein beträchtlicher Anstieg um 726 Millionen DM ergab sich für die Deutsche Bundesbahn bei den als Betriebserträge verrechneten Ausgleichszahlungen des Bundes. Besonders stiegen die Ausgleichszahlungen für den Schienenpersonennahverkehr (um 260 Millionen DM) und für strukturell bedingte überhöhte Versorgungslasten (um 374 Millionen DM).

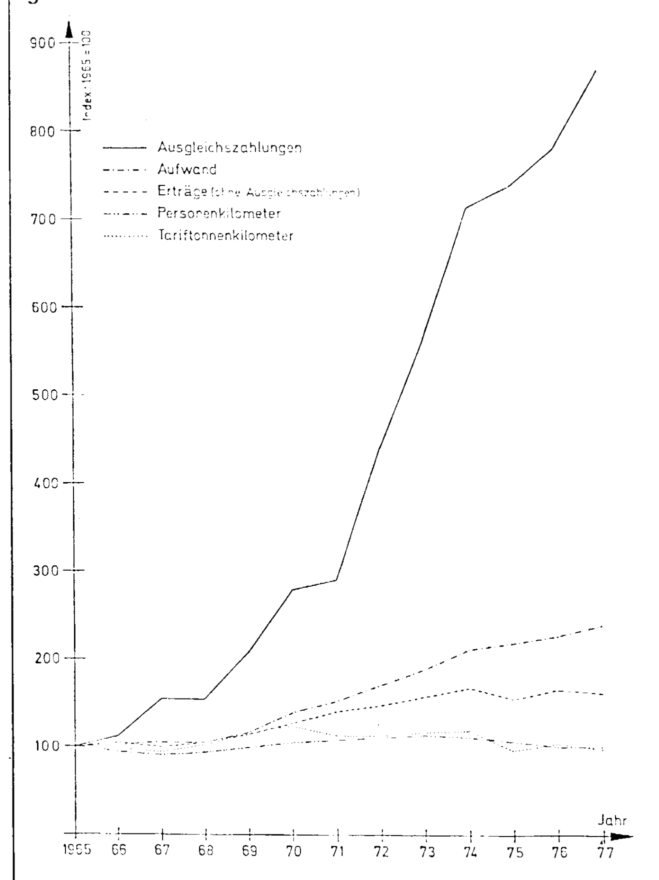
Die Erträge der Bundesbahn insgesamt — Betriebserträge und Andere Erträge — erhöhten sich zwar infolge der höheren Ausgleichsleistungen des Bundes 1977 um 393 Millionen DM. Wären jedoch die Ausgleichsleistungen des Bundes nicht gestiegen, hätte die Bundesbahn eine Ertragsverringerung von 294 Millionen DM hinnehmen müssen.

An den Aufwandssteigerungen des Jahres 1977 ist der Personalaufwand im beträchtlichen Umfang beteiligt. Trotz der konsequenten Fortsetzung des Personalabbaus, die zu einem Rückgang der Beschäftigten (Dienst- und Nachwuchskräfte) um 18 795 im Jahresmittel führte, sind die Bezüge der aktiv bei der Bundesbahn Beschäftigten um 142 Millionen DM (1,3 v. H.) gestiegen. Wesentlich stärker — um 312 Millionen DM oder 8,2 v. H. — haben sich der Aufwand für Versorgungsbezüge und — um 60 Millionen DM oder 2,6 v. H. — der Sozialaufwand erhöht. Insgesamt ist der Personalaufwand trotz eines Rückgangs von 4,7 v. H. bei den Beschäftigten um 3,0 v. H. gewachsen.

Die Sachaufwendungen und die übrigen unter den Betriebsaufwendungen ausgewiesenen Positionen stiegen im Jahr 1977 um 343 Millionen DM (6,8 v. H.). Die gleiche Steigerungsrate (6,8 v. H.) erreichten die Anderen Aufwendungen, bei denen der überwiegende Teil auf Zinsen entfällt. Infolge der höheren Verschuldung hat sich trotz sinkenden Zinsniveaus die Zinsbelastung der Bundesbahn um 151 Millionen DM auf 2 407 Millionen DM verstärkt.

Insgesamt steht damit in der Gewinn- und Verlustrechnung der Deutschen Bundesbahn einer Aufwandssteigerung um 1 043 Millionen DM (nach 704 Millionen DM im Vorjahr) nur eine Ertragssteigerung von 393 Millionen DM gegenüber, so daß der Jahresverlust mit 4 524 Millionen DM einen neuen Höchststand erreichte (Vorjahr: 3 874 Millionen DM).

118. Der Bundesrechnungshof hat in einem längerfristigen Vergleich für die Jahre 1965 bis 1977 die Entwicklung wesentlicher, die Ertragslage der Bundesbahn beeinflussender Faktoren gegenübergestellt:



Die Verkehrsleistungen unterlagen in dieser Zeit zwar starken Schwankungen, bewegten sich aber insgesamt um ein annähernd konstantes Niveau. So überstiegen 1977 die Leistungen im Personenverkehr die Werte des Jahres 1965 nur um 1,3 v. H.; die Leistungen im Güterverkehr lagen sogar um 1,5 v. H. unter denen des Jahres 1965. Die Verkehrsleistungen insgesamt erreichten also im Jahre 1977 recht genau das Niveau von 1965; in beiden Jahren blieben die Leistungen unter dem Durchschnitt des gesamten Zeitraums.

Stellt man dem die Entwicklung der Erträge gegenüber, so zeigt sich, daß diese in ähnlicher Weise wie die Verkehrsentwicklung schwanken, jedoch um eine steigende Trendlinie. So sind die Erträge des Personenverkehrs seit 1965 um 57,0 v. H., also wesentlich stärker als die Verkehrsleistungen, gestiegen. Auch im Güterverkehr ist eine Steigerung um 54,9 v. H. feststellbar, obwohl die Verkehrsleistungen hier geringfügig zurückgegangen sind. Der besseren Übersichtlichkeit wegen ist in der Grafik nicht die Ertragsentwicklung der einzelnen Verkehrsarten, sondern die Entwicklung der Betriebserträge (ohne Ausgleichszahlungen des Bundes) dargestellt. Da in den anderen Ertragsarten die Entwicklung günstiger verlief als bei den Verkehrserträgen, liegt die Steigerungsrate der Betriebserträge insgesamt gegenüber 1965 mit 62,7 v. H. über den Zuwächsen der beiden Verkehrsar-

ten. Allerdings reicht diese Steigerungsrate nicht aus, um die Preisentwicklung des Bruttosozialprodukts in der Bundesrepublik in diesem Zeitraum (+ 75,1 v. H.) auszugleichen.

Noch weniger konnte durch die Ertragssteigerung der wachsende Aufwand aufgefangen werden. Der Trend des Aufwands verlief ungebrochen steigend; größere Schwankungen gab es lediglich bei den Zuwachsraten.

Gegenüber dem Vergleichsjahr 1965 stieg der Aufwand in den wichtigsten Bereichen folgendermaßen:

Personalausgaben	144,4 v. H.
Sachausgaben für den lfd. Betrieb	111,1 v. H.
Sachausgaben für die Unterhaltung (und Erhaltung) der Bahnanlagen und der Fahrzeuge	131,0 v. H.
Abschreibungen und Restbuchwerte	70,7 v. H.
Zinsen	203,2 v. H.

Der in der Grafik zusammengefaßte Gesamtaufwand stieg um 134,9 v. H.

Die auseinanderklaffende Entwicklung zwischen Aufwand und Ertrag ist gemildert worden durch im Vergleichszeitraum erheblich gestiegene erfolgswirksame Ausgleichsleistungen des Bundes. Diese sind (ohne betriebsfremde Versorgungslasten und Renten für Heimatvertriebene usw.) seit 1965 von einer relativ geringen Ausgangsgröße (779,5 Millionen DM) aus um 773 v. H. erhöht worden.

Der Vergleich zeigt insgesamt, daß es der Bundesbahn bisher weder gelungen ist, nennenswerte Verkehrszuwächse zu erzielen, noch ihre Kostensteigerungen auch nur annähernd über die Tarife zu decken.

Die Bundesbahn hat dazu mitgeteilt, sie bemühe sich, durch zahlreiche Maßnahmen nicht nur den Aufwand zu senken, sondern auch durch zielgerichtete Marktstrategien ihr Gutaufkommen im Massengutsektor zu halten bzw. zu steigern und vor allem im Bereich hochtarifierter Güter zusätzliche Mengen zu akquirieren, um das Verhältnis von Aufwand zu Ertrag zu verbessern.

Ohne fortgesetzte Anstrengungen zur Rationalisierung und zur Ertragssteigerung würden sich Aufwand und Ertrag weiter auseinander entwikkeln. Weitere drastische Erhöhungen der erfolgswirksamen Ausgleichsleistungen des Bundes wären die Folge. Das aber würde die Abhängigkeit der Bundesbahn vom Bundeshaushalt noch verstärken.

Personalwirtschaft

119. Die Deutsche Bundesbahn setzte im Jahre 1977 ihre Maßnahmen zur Einschränkung des Personalbedarfs und des Personalbestandes fort. Im Vergleich zum Ende des Vorjahres verringerte sich der Personalbestand bei den Dienstkräften um 14 610 auf 359 018 und bei den Nachwuchskräften um 2 347 auf 14 632 Personen. Das sind 16 957 Bedienstete weniger. Unter den Nachwuchskräften befinden sich 1 677 Personen, die nach dem Sonderprogramm der Bundesregierung von der Deutschen Bundesbahn auf zur Zeit entbehrlichen Ausbildungsplätzen ausgebildet werden. Die Zahl der Beamten verringerte sich um 4 360 auf 206 704, die der Angestellten um 464 auf 8 832 und die der Arbeiter um 9 786 auf 143 482.

Auch im Jahre 1978 bemühte sich die Deutsche Bundesbahn um eine weitere Personalverringerung. Die Zahl der Dienstkräfte verminderte sich um 15 565 auf 343 453, die der Nachwuchskräfte um 1 853 auf 12 779 (davon Sonderprogramm der Bundesregierung 2 551). Soweit bisher erkennbar, hält diese Entwicklung 1979 an.

120. Die ständige Steigerung der Personalkosten und der hohe Anteil des Personalaufwandes fordern weiter stetige Anstrengungen um einen sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz der Dienstkräfte. So hat auch die Einführung genauerer, z. T. auf arbeitswissenschaftlicher Methode begründeter Personalbemessungswerte dazu beigetragen, daß der Personalbedarf um rd. 8 000 Dienstposten vermindert werden konnte.

Der Prüfungsdienst für die Deutsche Bundesbahn stellte 1977 — wie in den Vorjahren — ungenutzte Möglichkeiten zu einem wirtschaftlicheren Personaleinsatz fest. Er ermittelte 1 181 besetzte und 359 unbesetzte Dienstposten als einsparbar, von denen die Deutsche Bundesbahn noch im Berichtsjahr 391 besetzte und 355 unbesetzte Dienstposten zurückzog. Aufgrund von Empfehlungen des Prüfungsdienstes aus früheren Jahren sparte sie weitere 723 besetzte und 19 unbesetzte Dienstposten ein.

Die eingesparten Dienstposten teilen sich wie folgt auf:

Bereich (einschließlich vergleichbarer Angestellten-Dp)	Dienstposten		
	besetzt	unbesetzt	zusammen
höherer Dienst	4	—	4
gehobener Dienst	88	2	90
mittlerer Dienst	416	273	689
einfacher Dienst	161	17	178
Arbeiterdienst	445	82	527
Summe	1 114	374	1 488

Die Anregungen des Prüfungsdienstes betrafen insbesondere

- — die Anpassung an ein vermindertes Arbeitsaufkommen,
- — die Anwendung geänderter Personalbemessungswerte,
- — die Straffung der Arbeitsorganisation und Verzahnung von Tätigkeiten,
- — Richtigstellungen in den Personalbedarfsberechnungen sowie
- — aufbauorganisatorische Maßnahmen.

Der Bundesrechnungshof hat schon wiederholt, z. B. in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976 (Drucksache 8/2124, Nr. 158 ff.), auf die ausschlaggebende Bedeutung des Personalaufwandes für das Wirtschaftsergebnis der Deutschen Bundesbahn hingewiesen. Der Bundesminister sollte erneut darauf dringen, daß der Vorstand der Deutschen Bundesbahn die Bundesbahndirektionen und die nachgeordneten Dienststellen auf ihre Verantwortung für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz hinweist.

Leistungslöhne der Bundesbahnarbeiter, Gedinge in den Ausbesserungswerken

121. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, daß die Deutsche Bundesbahn ihren Arbeitern in einem unangemessenen Umfang Leistungszulagen gewährt (zuletzt Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974, Drucksache 7/5849, Nr. 283, 284). Er hat nun die Gedingelöhne bei einem Ausbesserungswerk geprüft und dabei festgestellt, daß auch diese insgesamt zu hoch sind. Das Werk, das Güterwagen zu unterhalten hat, zahlte 1977 Gedingelöhne in Höhe von rd. 11 Millionen DM an durchschnittlich 430 Werkstättenarbeiter. In dieser Lohnsumme waren 1,6 Millionen DM Gedingeüberverdienste, d. h. über den Tariflohn hinausgehende Lohnanteile, enthalten. Der Durchschnitts-Stundenlohn einschließlich Gedingeüberverdienst betrug 14,40 DM. Er liegt damit beträchtlich über dem Lohnniveau des übrigen öffentlichen Dienstes. Die Gedingelöhne übersteigen das monatliche Arbeitsentgelt der den Gedingelöhnern vorgesetzten Leiter der Meistereien im Durchschnitt um 350 DM.

122. Der Gedingelohn errechnet sich aus

- — dem Monatslohn laut Lohntarifvertrag,
- — den für die Fertigung festgelegten Stückzeiten und
- — der der Gedingegruppe vorgegebenen Arbeitsmenge.

Während der Monatslohn durch die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst und die persönlichen Lohnmerkmale der Arbeiter vorgegeben ist, kann die Deutsche Bundesbahn die anderen Bemessungsgrößen steuern. Sie kann z. B. die Lohnkosten pro Kopf dadurch beeinflussen, daß sie nach und nach die Stückzeiten den geänderten Arbeitsverfahren anpaßt. Diese Möglichkeit nutzt sie nur zum Teil. Das bestätigen die Feststellungen des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn. In drei Werken hat er sich an gezielten Untersuchungen beteiligt. Dabei sind 87 Arbeitsvorgänge, bestehend aus einer Mehrzahl von Arbeitsabschnitten (Stückzeiten), überprüft worden. Bei 86 Arbeitsvorgängen wurden unzutreffende Stückzeiten festgestellt. Ihre Berichtigung führte zu einer Verminderung des Aufwandes um rd. 33 000 Fertigungsstunden jährlich.

123. Die Gedingevereinbarungen sehen vor, daß alle Arbeitsbereiche in einem Vier-Jahres-Turnus überprüft werden sollen. Die Deutsche Bundesbahn läßt diese Regelung außer acht. Mit Rücksicht auf die Personalüberhänge im Werkstättendienst hat sie von einer Veränderung der Stückzeiten zeitweilig abgesehen. Nunmehr beschränkt sie sich darauf, nach dem zu erwartenden wirtschaftlichen Erfolg einige wenige besonders überprüfungswürdige Arbeitsabläufe und Stückzeiten aufgrund von Kostenvergleichen herauszugreifen. Der Bundesrechnungshof hält dagegen eine umfassendere Überarbeitung der Stückzeiten für angezeigt. Die Werke sollten zu ihrer vollständigeren Information Aufzeichnungen darüber führen, wann jede Stückzeit überprüft, inwieweit sie verändert sowie welche Arbeitsstudien, Zeitaufnahmen usw. der Bemessung zugrunde gelegt worden sind; ferner, warum fällige Überprüfungen unterblieben sind. Stückzeiten, die in mehreren Werken vorkommen, sollten regelmäßig verglichen werden, zumal einige Werke bereits solche Vergleichsübersichten erstellt haben.

Der Vorstand betont demgegenüber, bereits durch die nur schwerpunktmäßige Überprüfung der Stückzeiten habe er seit 1975 die Produktivität um jährlich rd. 2,5 v. H. oder 30 Millionen DM gesteigert. Er greife jedoch die Anregungen des Bundesrechnungshofes auf und lasse prüfen, welcher wirtschaftliche Erfolg von verstärkten Arbeitsuntersuchungen zu erwarten ist. Er habe die Dokumentation der Stückzeiten vereinheitlicht und steuere nunmehr den vorgesehenen vierjährigen Untersuchungsturnus an. Das von ihm entwickelte Rechnungswesen schließe im übrigen einen Quervergleich der Stückzeiten von Werk zu Werk ein.

Grundsätzlich ist zu bemängeln, daß die Deutsche Bundesbahn noch nicht die neueren und objektiveren Untersuchungsmethoden nach REFA berücksichtigt. Vielmehr gewährt sie noch immer zu den durch Beobachtung und Schätzung ermittelten Einzelzeiten einen historisch begründeten Gedingefleißzuschlag von pauschal 20 v. H. und unterstellt damit, daß ein Gedingearbeiter bei der Zeitaufnahme 20 v. H. mehr als normal leistet. Eine arbeitswissenschaftlich besser begründete Beurteilung des Leistungsgrades wäre zu wünschen. Die Deutsche Bundesbahn teilt diese Ansicht. Tarifverhandlungen über eine solche Änderung führten jedoch noch zu keinem Erfolg.

124. Der Stückzeitkontrolle hinderlich ist auch der Mangel an Arbeitsuntersuchern. Die geeigneten Handwerker lehnen entweder die mit diesem Einsatz verbundene Übernahme in das Beamtenverhältnis wegen der zu erwartenden Lohneinbuße ab oder streben zu unproblematischeren und höher bewerteten Dienstposten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, den Werken hierfür besser bewertete Stellen zu Lasten anderer Aufgabenbereiche (auch außerhalb der Werke) zuzuweisen. Die Deutsche Bundesbahn prüft diese Empfehlung, meint jedoch, die Anwendung objektiver Bewertungskriterien setze der Stellenhebung für Arbeitsuntersucher

Grenzen. Der Bundesrechnungshof rät nachdrücklich, bei der Stellenbewertung die wirtschaftliche Bedeutung der Arbeitsuntersuchung und die damit verbundene Verantwortung nicht zu unterschätzen.

125. Die Höhe des Gedingelohns hängt außerdem vom Arbeitskräfteeinsatz und der Steuerung der Arbeitsmengen ab. Die Deutsche Bundesbahn hat bislang vermieden, mit diesen Mitteln den Lohnanstieg zu kontrollieren. Vielmehr hat sie ihr Augenmerk allein auf die Höhe des Personalbestandes gerichtet. In den Jahren 1974/75 war durch den Abbruch der Vorbereitungsarbeiten für die Einführung der automatischen Kupplung und durch die technisch möglich gewordene Verlängerung der Revisionsfristen bestimmter Güterwagenbauarten ein Überhang von etwa 1 500 Arbeitskräften entstanden. Diesen Überhang haben die Werke zur Erhaltung ihrer Wirtschaftlichkeit allmählich abgebaut. Zum Teil wurden über den natürlichen Abgang hinaus Arbeiter an andere Bereiche abgegeben. Ferner hat die Deutsche Bundesbahn die Beschäftigungslage dadurch stabilisiert, daß sie die Möglichkeit, Güterwagen von der vierjährigen in die fünfjährige Revisionsfrist zu überführen, nicht voll ausschöpfte. Um zu starke Schwankungen des Arbeitsaufkommens zu vermeiden, hat sie seit 1974 jährlich etwa nur 1/5 des Wagenbestandes in den neuen Unterhaltungsrhythmus eingeordnet. Darüber hinaus hielt sie es mit Rücksicht auf die ungünstige Personallage für geboten, die Einführung der neuen Unterhaltungsbedingungen übergangsweise auszusetzen. In dieser Zeit wurden die Werke mit nicht unbedingt erforderlichen Unterhaltungsarbeiten betraut.

Diese Entscheidungen sind zu rechtfertigen, soweit dadurch bestehende Arbeitsverhältnisse und die gleichmäßige Auslastung der Werke gesichert werden konnten. Die Deutsche Bundesbahn hat aber die Umstellung über das vertretbare Maß hinaus verzögert und dadurch bewirkt, daß die Gedingeüberverdienste auf einem erhöhten Stand festgehalten worden sind. In Zeiten eines Beschäftigungsmangels — zumal bei Arbeitsplatzgarantie — läßt sich eine Absicherung der unter anderen Voraussetzungen erdienten hohen Gedingelöhne nicht vertreten. Die Rücksichtnahme auf die Beschäftigungslage hat gegenüber dem technisch sachgerechten Verlauf zu einer künstlichen Anhäufung der Arbeitsmenge in den Jahren 1976 und 1977 geführt. 1977 wurden rd. 5 400 Wagen untersucht, obwohl dies technisch noch nicht notwendig war. Nach der von der Deutschen Bundesbahn gewählten Berechnungsmethode hat das Mehrkosten von nur 0,57 Millionen DM verursacht. Der Bundesrechnungshof kommt zu einem anderen Ergebnis. Bei rechtzeitiger Umstellung auf die längere Revisionsfrist hätte sich rechnerisch ein Arbeitspotential von 150 Kräften einsparen lassen. Das entspricht einer Lohnsumme einschließlich Nebenkosten von 8 Millionen DM (Stand 1978).

126. Die Höhe der Gedingelöhne wird ferner durch den hohen Krankenstand beeinflußt. Trotz eines Durchschnittsalters der Werkstättenarbeiter von nur 40 Jahren entfallen 12,5 v. H. der bezahlten Stunden durch Krankheit. Der Krankenstand entspricht zwar dem der anderen Werke, ist aber doppelt so hoch wie im übrigen öffentlichen Dienst. Ursächlich ist nach den Feststellungen der Deutschen Bundesbahn ein kleiner Kreis besonders krankheitsanfälliger Arbeiter. Dennoch sieht die Deutsche Bundesbahn davon ab, diese Arbeiter aus dem Gedinge zu lösen. Dazu bedürfe es eines bahnärztlichen Zeugnisses, daß der Arbeiter dauernd unfähig ist, im Gedinge zu arbeiten. Dem Bundesrechnungshof scheint diese Feststellung jedenfalls dann entbehrlich, wenn sich die Minderleistungsfähigkeit bereits aus häufigen, anhaltenden Arbeitsausfällen eindeutig ergibt. Die Fürsorgepflicht dürfte es der Deutschen Bundesbahn sogar verwehren, krankheitsanfällige Arbeiter unbegrenzt im Gedingelohn zu beschäftigen. Von der Rechtsprechung wird die Umsetzungsbefugnis anerkannt (vgl. BAG 22, 402).

127. Andere Mehrkosten sind auf den Mißbrauch der tariflichen Rundungsvorschriften zurückzuführen. Das geprüfte Ausbesserungswerk steuert über die Arbeitsmengen die Bemessungsgrößen so, daß diese stets geringfügig über der Aufrundungsgrenze liegen. Durch die tägliche Rundung ergibt sich ein nicht auf Arbeit beruhender Überverdienst in Höhe von 0,5 v. H. des Monatslohns. Diese Praxis ist ungerechtfertigt.

128. Im öffentlichen Dienst ist das angemessene Entgelt für durchschnittliche Arbeitsleistungen der tarifvertraglich vereinbarte Tabellenlohn. Der Gedingelohn der Werkstättenarbeiter liegt 19 bis 20 v. H. darüber. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn befürwortet das Gedinge und weist darauf hin, daß — gemessen an den Arbeitsleistungen der Zeitlöhner — die Gedingelöhner (rechnerische) Mehrleistungen von 28,3 v. H. erbringen und daher mit Recht einen Akkordzuschlag von zur Zeit 19 v. H. erhalten. Nur das Gedinge bilde einen ausreichenden Anreiz zur Arbeitsleistung und gestatte, den Personalbestand sachgerecht zu begrenzen.

Dem ist beizupflichten. Nur sollte der Vorstand auch anstreben, daß die Arbeitsmengen und damit die Gedingeüberverdienste auf ein sachlich gerechtfertigtes Maß zurückgeführt werden.

Demgegenüber führt der Vorstand aus, funktionsfähig bleibe das Gedinge nur, wenn der Gedingelohn deutlich über dem Zeitlohn liege. Er übersieht dabei, daß die Deutsche Bundesbahn die Mehrzahl der Zeitlöhner durch die undifferenzierte Gewährung von Leistungszulagen zu hoch entlohnt und so den beabsichtigten Lohnabstand zu den Gedingelöhnern ohne Grund verringert.

129. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Deutsche Bundesbahn erst durch Abbau dieser Leistungszulagen ausreichenden Spielraum zur Korrektur des Gedingelohns erhielte. Das macht den Abbau der Leistungszulagen um so dringlicher. Seit Jahren erhalten die Arbeiter der

Deutschen Bundesbahn höhere Bezüge als andere Arbeiter des öffentlichen Dienstes. Nach den Feststellungen der Bundesregierung lag der Durchschnittsaufwand der Bundesbahn je Arbeiter 1977 um 12,1 v. H. über dem des Bundes, um 5,4 v. H. über dem der Deutschen Bundespost und um 21,5 v. H. über dem der Gemeinden (Drucksache 8/2223). Für 1977 beziffert der Vorstand den Mehraufwand der Deutschen Bundesbahn für die Leistungsentlohnung auf rd. 403 Millionen DM, davon 303 Millionen DM für Leistungszulagen. Diesem Mehraufwand hält er die zum Teil bessere Einstufung der Arbeiter des Bundes, insbesondere der Deutschen Bundespost, entgegen. Ferner macht er geltend, jede Leistungsentlohnung habe zum Ziel, mit weniger Kräften mehr zu leisten und dafür höhere Löhne zu zahlen. Dieser Hinweis geht fehl. Die Deutsche Bundesbahn knüpft die Gewährung von Leistungszulagen an keinerlei Leistungsbemessung und zahlt Zulagen sogar bei Arbeitsmangel und Personalüberhang. Zwar hat sie 1977 einige Arbeitergruppen von der Zulageberechtigung tarifvertraglich ausgeschlossen und zahlt den Höchstsatz nunmehr erst vom 4. Beschäftigungsjahr an. Wegen der Einstellungssperre sind diese Einschränkungen jedoch nahezu wirkungslos. Von 1976 bis 1977 sank der Anteil der Bundesbahnarbeiter, die den Höchstsatz der Leistungszulagen erhielten, nur um 1,1 v. H. auf 82,1 v. H.

Der Vorstand hebt hervor, die Deutsche Bundesbahn sei wegen Kürzung von Leistungszulagen bereits in mehreren Arbeitsrechtsstreiten unterlegen. Nach Durchsicht der insgesamt ergangenen 20 Urteile erster und eines Urteils zweiter Instanz hat der Bundesrechnungshof Zweifel an der sachgerechten Prozeßführung.

— Vor Gericht wurde nur auf die Minderleistungsfähigkeit der Kläger abgehoben, nicht aber darauf, daß die Deutsche Bundesbahn jahrelang Leistungszulagen ohne Rechtsgrund, also übertariflich, gezahlt hat.

— Obwohl in einigen Fällen zugelassen, haben die prozeßführenden Bundesbahndirektionen keine Berufung eingelegt.

— Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hat — soweit ersichtlich — keine Prozeßhilfe geleistet und versäumt, eine Grundsatzentscheidung des Bundesarbeitsgerichts anzustreben.

Bei ernsthaftem Willen und ausreichender Unterstützung der Dienststellen hätten sich die Leistungszulagen auch ohne Eingriff in das Tarifrecht abbauen und entsprechende Maßnahmen mit Erfolg vor den Arbeitsgerichten durchsetzen lassen sollen.

Der Bundesminister für Verkehr trägt dazu vor, nicht zuletzt auf sein Drängen hin seien die Tarifvorschriften für Leistungszulagen ergänzt und zum 30. Juni 1978 gekündigt worden. Der Bundesrechnungshof verspricht sich davon wenig Wandel. Wichtig erscheint ihm, zunächst das geltende Tarifrecht richtig anzuwenden, nämlich Leistungszulagen nur für Mehrleistungen, d. h. für meßbar über dem Durchschnitt liegende Leistungen, zu zahlen, also Leistungszulagen nicht zu zahlen, wenn nur durchschnittliche oder unterdurchschnittliche Leistungen erbracht werden.

Der Bundesminister sollte im Rahmen seiner Aufsichtsbefugnis für die Wahrung dieser Grundsätze sorgen, damit die Deutsche Bundesbahn die sachlich ungerechtfertigten, sozialpolitisch unerwünschten Einkommensunterschiede innerhalb ihres eigenen Personals und gegenüber dem übrigen öffentlichen Dienst beseitigt.

Entschädigungen aus Frachtverträgen

130. Die Deutsche Bundesbahn ist verpflichtet, bei gänzlichem oder teilweisem Verlust sowie bei Beschädigung von Beförderungsgut bzw. bei Lieferfristüberschreitungen Entschädigungszahlungen nach Maßgabe der Eisenbahnverkehrsordnung zu leisten. Darüber hinaus reguliert sie Schadensfälle durch Kulanzzahlungen, soweit ihr dies aus Gründen der Verkehrsgewinnung und Verkehrserhaltung geboten erscheint.

In den Jahren 1976 und 1977 haben sich die Entschädigungszahlungen im Vergleich zum Verkehrsaufkommen wie folgt entwickelt:

Verkehrsart	Entschädigungszahlungen			Verkehrsaufkommen		
	1977	1976	Unterschied 1977/76	1977	1976	Unterschied 1977/76
	TDM		v. H.	Tausend t		v. H.
Gepäck	1 070	947	+12,9	96	92	+4,3
Expreßgut	2 045	1 913	+ 6,9	496	514	−3,6
Stückgut *)	10 352	8 529	+21,4	3 082	3 023	+2,0
Wagenladung *)	11 297	9 387	+20,4	270 795	290 284	−6,7
insgesamt	24 764	20 776	+19,2	274 469	293 913	−6,6

*) ohne Militärverkehr

Die Entschädigungszahlungen sind mithin bei allen Verkehrsarten — insbesondere aber im Stückgut- und Wagenladungsverkehr — im Verhältnis zum Verkehrsaufkommen überproportional gestiegen.

Die Untersuchung der wesentlichen Schadensursachen ergibt, daß sich im Stückgutverkehr der Anteil der vom Ladedienst zu vertretenden Schäden am Beförderungsgut seit 1973 wesentlich erhöhte und daß auch die Diebstahlsquote anwuchs. Im Wagenladungsverkehr stieg insbesondere der Anteil der durch übermäßige Rangierstöße verursachten Schäden.

Die Deutsche Bundesbahn ist bemüht, durch gezielte Maßnahmen, wie Schulung und Motivation des Personals, Verbesserung der Transportplanung, Einsatz moderner Rangiertechnik und technische Verbesserungen in den Rangierbahnhöfen, den Schadensfällen im Güterbeförderungsdienst entgegenzuwirken.

Die Qualität der Beförderungsleistung ist ein wesentliches Kriterium für die Wahl des Transportmittels. Schon aus diesem Grunde wird die Deutsche Bundesbahn als ein im Wettbewerb stehendes Unternehmen insbesondere im Ladedienst und im Rangierdienst noch mehr als bisher auf eine Verbesserung der Arbeitsqualität hinzuwirken haben. Aber auch wegen der erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen ist eine deutliche Reduzierung der Schadensquote geboten.

Fernmeldeleistungen für Sozialeinrichtungen

131. Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, daß die Bundesbahn ihre auf Selbstkostenbasis errechneten Vergütungssätze für die Inanspruchnahme bahneigener Fernsprechanlagen bei den Sozialeinrichtungen, deren Kosten sie nicht oder nur zum Teil zu tragen hat, nicht in voller Höhe erhoben hat.

Die Bundesbahn führt über die von ihr erbrachten unbaren Leistungen zugunsten der Sozialeinrichtungen ihrer Bediensteten eine besondere Kostenrechnung (Kostenrechnung für den Sozialdienst — KRS). Zweck der KRS ist es, für alle Sozialeinrichtungen Unterlagen über deren wirtschaftlichen Erfolg zu liefern und Grundlagen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Planungen zu schaffen. Bei den Sozialeinrichtungen, deren Kosten die Bundesbahn nicht oder nur teilweise trägt, bildet die KRS zugleich die Grundlage für die finanzielle Abrechnung mit der Bundesbahn. Damit entspricht die Bundesbahn einer Forderung des Bundesministers aus dem Jahr 1963 nach einer „Vollabrechnung mit den einzelnen Sozialeinrichtungen", indem eine „klare Rechnungsabgrenzung durch gegenseitigen Zahlungsausgleich" herbeigeführt wird.

Zu den Sachleistungen der Bundesbahn gehören auch die Vorhaltungskosten für Anschlüsse an die bahneigene Fernsprechvermittlungsanlage und die Kosten für die auf diesen Anschlüssen geführten Postortsgespräche. Die Bundesbahn berechnet diese Kosten zentral aufgrund von Pauschalsätzen und zieht sie von den Sozialeinrichtungen ein. Zur Abrechnung der Fernmeldeleistungen der Bundesbahn an Dritte einschließlich der Sozialeinrichtungen stellte die Bundesbahn 1976 neue Kostensätze auf Selbstkostenbasis auf und führte sie zum 1. Januar 1977 ein. Die neuen Vergütungssätze liegen erheblich über den früher erhobenen Kostensätzen.

Die Bundesbahn unterließ es jedoch, die neuen Vergütungssätze von den Sozialeinrichtungen zu erheben. Erst im Januar 1978 bat sie alle Sozialeinrichtungen um Mitteilung, welche Folgerungen sie zu ziehen beabsichtigten, wenn die Gebührenanhebung vom 1. Januar 1977 auch ihnen gegenüber angewandt würde. Noch bevor alle Stellungnahmen vorlagen, entschied die Hauptverwaltung, daß die Sozialeinrichtungen in der KRS für das Jahr 1977 so zu behandeln seien wie 1976, d. h. die Fernmeldeleistungen seien für die Sozialeinrichtungen mit den alten Kostensätzen zu ermitteln, der überschreitende Betrag sei der Bundesbahn anzulasten. Durch diese Entscheidung verzichtete die Bundesbahn auf ihr zustehende Einnahmen. Nach den Feststellungen des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn betrugen die dadurch verursachten Verluste im Jahr 1977 allein bei einer Sozialeinrichtung über 1,5 Millionen DM, bei einer Gruppe anderer Sozialeinrichtungen knapp 400 000 DM.

Für das Jahr 1978 hat die Bundesbahn der Abrechnung wiederum die alten Vergütungssätze zugrunde gelegt, den Sozialeinrichtungen aber im Juni 1979 mitgeteilt, daß die „Abrechnung der Fernsprecheinrichtungen unter dem Vorbehalt einer Regelung über die endgültige Anlastung der anfallenden Kosten" stehe.

Die Bundesbahn hat 1979 neue, eingehende Untersuchungen eingeleitet, die die Grundlage einer Neuregelung ergeben sollen. Der Bundesminister hat zugesagt, darauf zu achten, daß die Kostenanpassung für die Fernmeldeleistungen im Sozialdienst von der Bundesbahn so schnell wie möglich vollzogen wird.

Sonderangebot im Personenfernverkehr

132. Durch die ungenügende Vorbereitung und Organisation eines mit erheblichem Aufwand verbundenen Sonderangebots im Personenfernverkehr erlitt die Deutsche Bundesbahn einen Verlust von rd. 2,2 Millionen DM.

„Zur Verbesserung der Erträge im Schienenpersonenfernverkehr" führte die Deutsche Bundesbahn zum Jahresende 1977 ein befristetes Sonderangebot für die Zeit vom 1. Advent bis Neujahr im Binnenverkehr ihres — damals fast ausschließlich Wagen 1. Klasse führenden — Intercity- und Trans-Europ-Expreß-Netzes (IC/TEE) ein. Mit diesem Angebot sollten dem privat reisenden Publikum zugleich die Vorzüge einer schnellen und bequemen Bahnreise aus eigener Anschauung vermittelt und die Verkehrsspitzen zum Wochen-

ende und Wochenbeginn abgebaut werden. An den 5 Wochenenden sowie am 2. Weihnachtsfeiertag und Neujahr ließ die Deutsche Bundesbahn die meisten der normalerweise an Wochenenden und Festtagen nicht verkehrenden IC- und TEE-Züge zusätzlich fahren und verzichtete auf die Erhebung des IC/TEE-Zuschlages.

Der wirtschaftliche Erfolg blieb aus.

Das Sonderangebot beruhte auf nicht abgesicherten Erfolgserwartungen. Die Deutsche Bundesbahn hatte auf eine Vorkalkulation verzichtet und das Angebot auch nicht rechtzeitig geplant. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn ordnete das ab 3. Dezember 1977 anlaufende Sonderangebot nämlich erst am 21. November an und verfügte für den gesamten Angebotszeitraum den Einsatz von 205 zusätzlichen IC- und TEE-Zügen. Weitere 39 Züge legte die mit der Transportleitung beauftragte zentrale Dienststelle ein, um an allen Angebotstagen den Zwei-Stunden-Takt zu gewährleisten. Der späte Einführungszeitpunkt ließ in den noch verbleibenden sieben Arbeitstagen bis Angebotsbeginn im Bereich der Werbung und internen Organisation eine ausgereifte und abgestimmte Planung nicht zu.

Die Werbung im Rundfunk lief erst drei Tage, die Anzeigenwerbung in der Presse sogar erst zwei Tage vor Angebotsbeginn an, im Werbefernsehen konnte lediglich eine Ausstrahlung eingekauft werden. Auch der Aushang von 10 000 Plakaten auf den Bahnhöfen und die Detailinformation durch 1,7 Millionen Handzettel begannen erst zu diesem Zeitpunkt. Bereits am 10. Dezember war die Funk- und Anzeigenwerbung abgeschlossen. Auf Wiederholungsinformationen in Rundfunk und Presse während der weihnachtlichen Hauptreisezeit verzichtete die Deutsche Bundesbahn. Sie zahlte für die Werbung 1,069 Millionen DM.

Zur Erfolgskontrolle ließ die Bundesbahn eine Reisendenbefragung in den zusätzlich eingelegten Zügen vornehmen. Diese erstreckte sich wegen des kurzfristigen Einführungstermins jedoch nur auf die letzten drei Wochenenden des Angebotszeitraums. Da die beiden ersten verkehrsreichen Wochenenden nicht untersucht wurden, war das Grundlagenmaterial nicht vollständig; ob es repräsentativ war, ist daher ungewiß. Für die maschinelle Aufbereitung der Fragebogen zahlte die Deutsche Bundesbahn an ein Institut 19 000 DM.

Die zusätzlich eingelegten Züge überschritten den Bedarf bei weitem, und die Kosten der Sonderaktion stehen in keinem Verhältnis zum wirtschaftlichen Erfolg. Nachträglich stellte die Deutsche Bundesbahn fest, daß das gesamte Reisendenaufkommen von den regelmäßig verkehrenden Zügen ohne weiteres hätte aufgenommen werden können und diese auch dann eine Ausnutzung von nur 55 v. H. der angebotenen Plätze erreicht hätten.

Den Aufwand für die zusätzlichen Zugleistungen vermochte die mit dem Einsatz der Züge beauftragte Bundesbahnzentralstelle nicht zu quantifizieren. Der Prüfungsdienst hat jedoch in einer Modellrechnung die für den Einsatz der zusätzlichen Zugfahrten unmittelbar verursachten Kosten auf mindestens 753 000 DM veranschlagt. Die mit der Preisbildung befaßte Bundesbahndienststelle hat in einem pauschalierten Verfahren errechnet, daß der Deutschen Bundesbahn auch unter Berücksichtigung der Einnahmen aus dem Mehrverkehr an den ersten Wochenenden ein Einnahmeausfall in Höhe von 207 000 DM allein daraus entstanden ist, daß sie auf die Erhebung des IC- und TEE-Zuschlages verzichtete. Die Erwartungen aus der Bewirtschaftung der Speisewagen erfüllten sich aufgrund der geringen Zahl zusätzlicher Reisender ebenfalls bei weitem nicht. In den Speisewagen des zusätzlichen Verkehrs wurden nur 22 v. H. der sonst üblichen Durchschnittserträge je Wagentag erreicht. Die Deutsche Bundesbahn mußte daher für den Sonderverkehr der Speisewagen einen Fehlbetrag in Höhe von rd. 162 000 DM abdecken.

Insgesamt schloß die Deutsche Bundesbahn das Sonderangebot nach Abzug der pauschal errechneten Mehreinnahmen einerseits und unter Berücksichtigung der Einnahmeausfälle, der Kosten für die zusätzliche Zugförderung, für Werbung, Speisewagenservice und für die maschinelle Aufbereitung der Reisendenbefragung andererseits mit einem Verlust von rd. 2,2 Millionen DM ab. Die mit der Durchführung des Sonderangebots betrauten zentralen Stellen der Deutschen Bundesbahn werten dennoch das Ergebnis als einen Erfolg im Image-Bereich, da es das Ansehen der Deutschen Bundesbahn als jederzeit leistungsfähiges Verkehrsmittel gesteigert habe.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der wirtschaftliche und planerische Mißerfolg der Aktion durch die behaupteten Erfolge im Image-Bereich nicht aufgewogen wird, zumal die Deutsche Bundesbahn mit hohem Aufwand ein Erscheinungsbild im IC- und TEE-Verkehr herausstellte, dessen grundlegende Änderung durch die Einbeziehung der 2. Wagenklasse in die IC-Züge und die Einführung des Ein-Stunden-Taktes vom Sommerfahrplan 1979 an schon zum Zeitpunkt des Sonderangebotes feststand. Im einzelnen ist zu beanstanden,

— daß die Öffentlichkeit nicht rechtzeitig und nachhaltig mit dem Sonderangebot bekannt gemacht wurde mit der Folge, daß der angesprochene Kundenkreis seine Reisedispositionen nicht in dem erhofften Umfang und nicht im Sinne des Sonderangebotes treffen konnte;

— daß ohne Bedarfsermittlung zusätzliche Züge in einer Zahl eingelegt wurden, die in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Reisendenaufkommen stand;

— daß die Deutsche Bundesbahn auf eine Vorkalkulation über den zu erzielenden zusätzlichen Verkehr und die daraus zu erwartenden Mindesteinnahmen verzichtet hat, aus der sich beispielsweise ergeben hätte, daß allein zur Abdeckung des Einnahmeausfalls aus den Zuschlägen ein zusätzlicher Verkehr von 15 v. H. erforderlich gewesen wäre;

— daß aufgrund der überstürzten Anordnung des Sonderangebotes auch die für die Erfolgskon-

trolle und Nachkalkulation erforderliche Reisendenbefragung nur unvollkommen durchgeführt werden konnte und daß diese Ergebnisse zudem nicht vollständig und ordnungsgemäß ausgewertet wurden.

Zur Vermeidung ähnlicher finanzieller Verluste bei der Einführung von Sonderangeboten ist es unverzichtbar, daß die Deutsche Bundesbahn künftig bei allen Sondermaßnahmen auf eine ausreichende Vorphase für Planung und Organisation achtet und kommerzielle Erfolgserwartungen durch eine Vorkalkulation absichert. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat dies inzwischen zugesagt. Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß er an diesem kommerziellen Angebot nicht beteiligt war; er begrüßt, daß die Deutsche Bundesbahn zugesagt hat, den Anregungen des Bundesrechnungshofes künftig zu folgen.

Sondervermögen Deutsche Bundespost

Stand der Entlastung durch den Verwaltungsrat

(§ 19 Abs. 5 PostVwG)

133. Die Jahresrechnung und der Prüfungsbericht des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 1977 liegen dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost zur Beschlußfassung vor.

Jahresrechnung

134. Die Jahresrechnung schließt mit folgenden Summen ab:

bei Betrieb

Einnahmen	33 152 767 520,— DM
Ausgaben	31 173 678 678,27 DM
Überschuß	1 979 088 841,73 DM

Der Überschuß ist zugleich der im Jahresabschluß ausgewiesene Gewinn — nach Zuweisung zu den Rücklagen — (vgl. Nr. 136).

bei Anlage

Einnahmen und Ausgaben jeweils	14 470 673 541,78 DM

Jahresabschluß

Bilanzen

135. In den Gesamtbilanzen zum 31. Dezember 1977 und 31. Dezember 1976 waren zusammengefaßt ausgewiesen:

Aktiva	1977	1976	Passiva	1977	1976
	in Mrd. DM			in Mrd. DM	
Sachanlagen	49,2	47,0	Eigenkapital	18,1	14,3
Finanzanlagen	3,6	3,5	Rückstellungen	0,2	0,2
Forderungen gegen den Bund	—	2,1	Verbindlichkeiten	25,8	29,1
Umlaufvermögen	2,7	2,4	Rechnungsabgrenzung	0,1	0,1
Rechnungsabgrenzung	1,0	1,0	Sonstige Verpflichtungen **)	36,6	33,4
Sonstiges Vermögen *)	24,3	21,1			
	80,8	77,1		80,8	77,1

*) Summe der Aktivposten (ohne Forderungen an die Deutsche Bundespost aufgrund der Entnahmen) aus den drei Teilbilanzen Postscheckvermögen, Postsparkassenvermögen und „Durchlaufende Gelder"

**) Summe der Verbindlichkeiten aus den unter *) genannten Teilbilanzen

Die Deutsche Bundespost erfaßt vor allem bei den Fernmeldeanlagen sowohl die Zugänge als auch die *Abschreibungen nur summarisch.* Entsprechend stehen bei späteren Abgängen keine gesicherten Unterlagen über die Buchwerte zur Verfügung.

Aufklärung über die tatsächlichen Buchwerte der vorhandenen Anlagen wird erst durch Inventuren erlangt. Bei bedeutenden Anlagearten des Fernmeldewesens wurden zum 31. Dezember 1977 die ersten Inventuren seit der Währungsreform durchgeführt. Dabei ergaben sich Zuschreibungen von rd. 0,9 Millionen DM und — außergewöhnliche — Abschreibungen von rd. 1 792,6 Millionen DM. Sie wurden im Jahre 1978 vollzogen und mindern — saldiert — das Ergebnis dieses Jahres. In der „Vergleichenden Untersuchung der Jahresabschlüsse der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost" hat der Bundesrechnungshof bereits auf die Unzulänglichkeiten bei der Erfassung der Abgänge an Sachanlagen hingewiesen. Bis zum Übergang auf die dort empfohlene Einzelerfassung und -fortschreibung aller wesentlichen Anlagen sollte der Bundesminister sicherstellen, daß auf der Grundlage der Inventuren zum 31. Dezember 1977

wenigstens die Abgänge aus den dabei aufgenommenen Anlagen mit ihren tatsächlichen Buchwerten zuverlässig erfaßt werden, damit Gewinnverlagerungen zumindest in dem genannten Ausmaß sich nicht wiederholen.

Die Forderungen gegen den Bund mußten — zu Lasten des Eigenkapitals — ausgebucht werden, weil der Bund im Jahre 1977 seine in früheren Jahren gegebenen Zusagen, im Innenverhältnis den Schuldendienst für insgesamt 3 300 Millionen DM Fremdgelder zu übernehmen, in Höhe der noch nicht getilgten Restsumme zurückgenommen hat.

Das Eigenkapital entwickelte sich von 1975 bis 1977 wie folgt:

	1975	1976	1977
	in Millionen DM		
Eigenkapital am Jahresanfang	7 310,9	10 318,3	14 308,2
Eigenfinanzierung			
(vom Bund belassene Ablieferungen)	+ 1 828,1	+ 1 913,1	+ 2 063,6
Selbstfinanzierung			
Einstellung in Rücklagen	+ 550,0	+ 900,0	+ 1 800,0
Bilanzgewinn	+ 629,3	+ 1 176,8	+ 1 979,1
Forderungen gegen den Bund	—	—	— 2 058,7
Eigenkapital am Jahresende	10 318,3	14 308,2	18 092,2

Das Eigenkapital hat innerhalb von drei Jahren um 10 781,3 Millionen DM (147,5 v. H.) zugenommen.

Im Jahre 1977 hat der Bund zum letzten Mal auf die Abführung des Ablieferungsbetrages nach § 21 PostVwG verzichtet, weil das Eigenkapital am 31. Dezember 1977 den angestrebten Anteil von einem Drittel an der Bilanzsumme der Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens nahezu erreicht und 1978 deutlich überschritten hat.

In dem Eigenkapital zum 31. Dezember 1977 sind *Rücklagen* in Höhe von 3 250 Millionen DM enthalten, die sich wie folgt zusammensetzen:

	Millionen DM
Gesetzliche Rücklage nach § 20 Abs. 1 PostVwG	100
Sonderrücklagen nach § 20 Abs. 2 PostVwG:	
1. zur Deckung von Verlusten künftiger Jahre (1976 und 1977 je 450 Millionen DM)	900
2. zur Sicherung der überdurchschnittlich hohen Schuldentilgung in den Jahren 1979 bis 1982 (1977)	900
3. zur Abdeckung von Risiken aus der Einführung des Nahdienstes im Fernmeldewesen (1975 bis 1977 je 450 Millionen DM)	1 350
	3 250

Der Bundesminister hat der nach § 20 Abs. 2 PostVwG gebildeten Sonderrücklage zur Deckung von Verlusten künftiger Jahre („wegen nicht ausreichender Dotierung der gesetzlichen Rücklage") im Jahre 1977 wiederum 450 Millionen DM zugewiesen. Bereits in dem Prüfungsbericht 1976 haben wir ausgeführt, daß es zwar sachgerecht ist, günstige Betriebsergebnisse dazu zu nutzen, zukünftigen Risiken mit Rücklagen Rechnung zu tragen, daß die Bildung einer Sonderrücklage mit dieser Zweckbestimmung jedoch nicht zulässig ist. Im § 20 Abs. 1 PostVwG ist eindeutig bestimmt, daß zur Deckung von Fehlbeträgen eine Rücklage von 100 Millionen DM gebildet werden soll (gesetzliche Rücklage); Sonderrücklagen können nach § 20 Abs. 2 PostVwG nur für andere Zwecke gebildet werden.

Aus dem Gewinn des Jahres 1978 werden nach dem Voranschlag weitere 450 Millionen DM der Sonderrücklage zur Deckung von Verlusten künftiger Jahre zugewiesen, so daß sie danach 1 350 Millionen DM beträgt. Der Bundesminister hält diesen Weg sowohl wirtschaftlich für geboten als auch rechtlich für vertretbar. Gleichwohl hat er erklärt, vom Jahr 1979 an der Sonderrücklage zur Deckung von Verlusten künftiger Geschäftsjahre weitere Beträge nicht mehr zuzuführen.

Den Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen das bisherige Verfahren, Zuweisungen zu den Rücklagen nicht als Gewinnverwendung, sondern (vorweg) als Aufwand zu behandeln, will der Bundesminister Rechnung tragen. Er hat erklärt, er werde vom Jahr 1978 an den Betrag nach § 20 Abs. 1 PostVwG (Unterschied zwischen Erträgen und Aufwendungen) als Jahresüberschuß ausweisen, sowie die Zuweisungen zu den Rücklagen und den danach verbleibenden Gewinn (§ 20 Abs. 4 PostVwG) gesondert darstellen. Wäre er schon 1977 so vorgegangen, würde als Jahresüberschuß statt 1 979 Millionen DM ein Betrag von 3 779 Millionen DM ausgewiesen sein.

Nach § 20 Abs. 3 PostVwG sind Rücklagen ihrem Zweck entsprechend anzulegen. Danach müßte ein Deckungskapital geschaffen werden, das bei Bedarf für den jeweiligen Zweck zur Verfügung steht. Die Rücklagen sind zum 31. Dezember 1978 auf 4 450 Millionen DM angewachsen. Der Bundesrechnungshof verkennt insbesondere angesichts dieser Größenordnung nicht die Auswirkungen auf das wirtschaftliche Ergebnis der Deutschen Bundespost, die bei der gesonderten Anlage der Rücklagemittel durch eine entsprechende zusätzliche Fremdfinanzierung von Investitionen eintreten würden.

Gewinn- und Verlustrechnung

136.

	Rechnungsjahr		Unterschied	
	1977	1976	absolut	v. H.
	Millionen DM	Millionen DM	Millionen DM	
Erträge	33 152,8	30 880,9	+2 271,9	+ *7,4*
Aufwendungen	27 310,1	26 891,0	+ 419,1	+ *1,6*
Ablieferung an den Bund	2 063,6	1 913,1	+ 150,5	+ *7,9*
Gesamtaufwendungen	29 373,7	28 804,1	+ 569,6	+ *2,0*
Jahresüberschuß (Gewinn nach § 20 Abs. 1 PostVwG)	3 779,1	2 076,8	+1 702,3	+*82,0*
davon				
— Einstellung in Rücklagen (§ 20 Abs. 2 PostVwG)	1 800,0	900,0	+ 900,0	
— Bilanzgewinn (§ 20 Abs. 4 PostVwG)	1 979,1	1 176,8	+ 802,3	

Der Mehrertrag bei den „Umsatzerlösen Postwesen" hat, insbesondere in Verbindung mit ergebnisverbessernden Maßnahmen der Deutschen Bundespost auf der Kostenseite, den Kostenanstieg im Postwesen nahezu ausgeglichen. Der Anteil an den Gesamterlösen der Deutschen Bundespost ging jedoch weiter auf 30,4 (Vorjahr 31,6) v. H. zurück.

Der Personalbestand der Deutschen Bundespost hat sich im Jahresdurchschnitt wie folgt verändert:

Arbeitskräfte *)	Haushaltsjahr 1977	Haushaltsjahr 1976	Unterschied absolut	Unterschied v. H.
im Postwesen	277 545	279 666	−2 121	−*0,8*
im Fernmeldewesen	154 137	152 523	+1 614	+*1,1*
insgesamt	431 682	432 189	− 507	−*0,1*

*) Teilkräfte umgerechnet auf Vollkräfte. Ohne Nachwuchskräfte und Kräfte, die ohne Bezüge beurlaubt waren.

Leistungs- und Kostenrechnung

137. Die Ergebnisse — getrennt nach den Unternehmensbereichen Postwesen und Fernmeldewesen — haben sich wie folgt entwickelt:

	1975	1976	1977
	in Millionen DM		
Fernmeldewesen — Kostenüberdeckung	3 054,6	3 824,7	5 187,7
Postwesen — Kostenunterdeckung	2 556,0	2 656,6	2 696,4
Ergebnis — Kostenüberdeckung	498,6	1 168,1	2 491,3

An der Kostenunterdeckung des Postwesens war der Kraftpostdienst im Jahre 1977 mit 108,5 Millionen DM beteiligt. Davon entstanden 22 Millionen DM dadurch, daß Dienstleistungen der Deutschen Bundespost von vier handelsrechtlichen Gesellschaften (Regionalverkehrsgesellschaften), denen die Deutsche Bundespost ebenso wie die Deutsche Bundesbahn 1976 in den Verkehrsbereichen Schleswig-Holstein, Niedersachsen-Mitte, Rhein-Sieg-Wupper-Erft und Oberbayern die Wahrnehmung der Omnibusdienste versuchsweise übertragen hat, nicht kostendeckend abgegolten wurden. 1978 hat sich das Ergebnis in diesen Bereichen dadurch verbessert, daß die Gesellschaften Gewinne erzielten, Teile davon an die Deutsche Bundespost abführen und sich zunehmend die Zahl der von der Deutschen Bundespost abgeordneten Kraftfahrer und dadurch die von ihr zu tragenden Restkosten verringern. Der Gewinnanteil der Deutschen Bundespost wird 1978 voraussichtlich rd. 3,3 Millionen DM (vor Steuern) betragen. Der Bundesminister geht davon aus, daß die Restkosten spätestens 1992 vollständig abgebaut sein werden.

Wann der übrige Postreisedienst auf Regionalgesellschaften verlagert und danach die daraus herrührende Kostenunterdeckung insgesamt beseitigt wird, läßt sich noch nicht übersehen. Der Bundesminister will nämlich das Ergebnis einer Untersuchung darüber abwarten, ob mit zumindest gleichem Erfolg auch ein öffentlich-rechtliches Modell theoretisch möglich ist und in absehbarer Zeit realisiert werden kann.

Ergänzend zu der auf Dienstzweige und Teildienstzweige ausgerichteten Leistungs- und Kostenrechnung bereitet die Deutsche Bundespost eine regionalisierte — auf einzelne Dienststellen bezogene — Leistungs- und Kostenrechnung vor. Mit Hilfe betriebswirtschaftlicher Kennzahlen sollen Leistungs- und Kostenvergleiche

- als „Zeitvergleich" über mehrere Jahre,
- als „Soll/Ist-Vergleich" zwischen geplanten Soll- und erreichten Istwerten sowie
- als „Betriebsvergleich" zwischen gleichartigen Dienststellen

durchgeführt werden. Im Jahre 1979 wurde bei je fünf Postämtern und Fernmeldeämtern ein auf zunächst zwei Jahre angesetzter Betriebsversuch begonnen.

Nach Ansatz und Ziel ist als Ergebnis ein Instrument moderner Unternehmens- und Betriebsführung zu erwarten, mit dem wesentliche Erkenntnisse als Entscheidungshilfen gewonnen werden können. Auch die Deutsche Bundesbahn arbeitet an dem Aufbau einer Leistungs- und Kostenrechnung mit vergleichbarer Zielsetzung.

Aufbauorganisation im Postscheckdienst

138. Der Bundesrechnungshof hat zuletzt im Jahre 1976 angeregt, im Zusammenhang mit dem Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung durch eine Verminderung der Zahl der Postscheckämter leistungsfähigere Organisationseinheiten zu bilden. Der Bundesminister hat dies im Grundsatz anerkannt, gleichzeitig aber mitgeteilt, er habe vorerst der Rationalisierung der Ablauforganisation insbesondere wegen des verschärften Wettbewerbs mit dem Bankgewerbe Vorrang eingeräumt, werde aber nach Abschluß der Automatisierung des Betriebsablaufs die Möglichkeiten einer Zusammenfassung von Postscheckämtern untersuchen lassen. Es sei jedoch zu bedenken, daß eine Zusammenlegung politische Aspekte habe und große personelle Probleme wegen der Verlegung von Arbeitsplätzen und der Unterbringung frei werdender Arbeitskräfte mit sich bringe.

Der Bundesrechnungshof hält es — ohne die wirtschaftlichen, personellen und kundendienstlichen Schwierigkeiten zu verkennen — wegen der in den letzten Jahren eingetretenen betrieblichen Änderungen und der erheblichen wirtschaftlichen Vorteile gleichwohl für erforderlich, eine Zusammenlegung von Ämtern nicht länger aufzuschieben.

Bei den zur Zeit vorhandenen 13 Postscheckämtern besteht nämlich eine unangemessen große Spanne zwischen großen und kleinen Amtseinheiten. So schwankt die Zahl der Beschäftigten zwischen rd. 2 200 *) (Postscheckamt Frankfurt am Main) und rd. 750 (Postscheckamt Ludwigshafen). Die Zahlen über ausgeführte Buchungen — kennzeichnend für den Arbeitsumfang der Postscheckämter — reichen nach den Daten von 1977 von jährlich rd. 196 Millionen Buchungen (Postscheckamt München) bis zu jährlich rd. zwölf Millionen Buchungen (Postscheckamt Saarbrücken). Erhebliche Unterschiede ergeben sich ferner bei den jeweiligen Anteilen der im Datenträgeraustausch beleglos ausgeführten Buchungen, den zahlenmäßigen Relationen der Gutschriften zu den Lastschriften, der Zahl der Postscheckkonten und der Kontenfrequenz (durchschnittliche Zahl der Buchungen je Konto).

Bereits ein überschläglicher Vergleich zeigt, daß die Effektivität der Organisationseinheit „Postscheckamt" mit zunehmender Ämtergröße wächst. So verfügt das Postscheckamt Frankfurt am Main im Vergleich zum Postscheckamt Ludwigshafen etwa über das dreifache an Beschäftigten, hat aber etwa das sechsfache an Buchungen ausgeführt. Die höhere Leistungsfähigkeit großer Ämter ergibt sich auch aus einem von Amt zu Amt gezogenen Leistungsvergleich, in den 73,3 v. H. der Gesamtarbeitszeit einbezogen worden sind. Danach sind große Postscheckämter etwa doppelt so leistungsstark wie kleine.

Bei einer durch Zentralisierungsmaßnahmen bewirkten Leistungssteigerung ergäben sich eine erhebliche Verringerung des Personalbedarfs und damit beträchtliche Kostenersparnisse.

Eine überschlägliche Rechnung hat z. B. gezeigt, daß die mit einer Zusammenlegung der Postscheckämter Karlsruhe, Ludwigshafen und Saarbrücken verbundene Leistungssteigerung zu einem Wegfall

*) Teilkräfte in Vollkräfte umgerechnet

von rd. 350 Personalposten führen würde. Damit wären — abgesehen von den zu erwartenden erheblichen Einsparungen an Sachkosten — jährliche Personalkostenersparnisse von rd. 15 Millionen DM verbunden.

Der Bundesrechnungshof hat im übrigen angeregt, in einer ersten Phase der Änderung der Aufbauorganisation den hohen Personal- und Sachaufwand für die Rechenzentren der Postscheckämter gegebenenfalls dadurch einzuschränken, daß kleinere Postscheckämter im Wege der Datenfernübertragung an das Rechenzentrum eines benachbarten Postscheckamtes angeschlossen würden. Ein Modell für derartige Lösungen stellt die Außenstelle Fulda des Postscheckamtes Frankfurt am Main dar, bei der durch Datenfernübertragung mit dem Rechenzentrum des Postscheckamtes Frankfurt am Main rd. 125 000 der insgesamt rd. 380 000 Konten des Postscheckamtes Frankfurt am Main geführt werden.

Eine Stellungnahme des Bundesministers zu den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes steht noch aus.

Kraftfahrzeug-Unterhaltung

139. Die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung der Kraftfahrzeuge (Instandsetzung, Wartung, Reinigung) läßt bei der Deutschen Bundespost seit langem zu wünschen übrig. Vor allem bedarf es in organisatorischer Hinsicht neuer Regelungen, um unnötigen Aufwand auszuschließen, der z. B. dadurch entsteht, daß auf dem gleichen Grundstück mehrere verschiedene Dienststellen des Kraftfahrwesens nebeneinander tätig werden.

Der Bundesminister bemüht sich seit Jahren um eine Verbesserung. So hat er im September 1968 eine Einstellungssperre für den kraftfahrtechnischen Bereich angeordnet und im August 1971 ein neues Organisationskonzept angekündigt. Danach sollte die Betriebsorganisation durch Verzicht auf die seitherige zweistufige Werkstattorganisation gestrafft und die Unterhaltung bei den Einsatzschwerpunkten in Bereichswerkstätten durchgeführt werden. In Einsatzorten mit wenigen Kraftfahrzeugen wollte er Stützpunkte für Wartungsarbeiten und Kleininstandsetzungen einrichten, damit Zeitverluste für Überführungen soweit wie möglich vermieden werden. Im Jahre 1973 stellte der Bundesminister eine entsprechende Regelung zurück, weil er die von der Bundesregierung beschlossene Abgabe des Postreisedienstes an die Deutsche Bundesbahn abwarten wollte. Erst 1975 ließ er die Planungsarbeiten fortsetzen und kündigte an, das künftige Organisationskonzept „schrittweise" zu verwirklichen.

Dem Bundesrechnungshof teilte er 1977 mit, er halte an seinem Konzept fest, allerdings hätten sich Verzögerungen ergeben. So habe er den ursprünglichen Plan, in nur einem Kraftfahrzeug-Unterhaltungsbereich einen Betriebsversuch durchzuführen, wegen Bedenken der Personalvertretung dahin gehend geändert, daß nunmehr in zwei Direktionsbezirken Versuche durchgeführt werden sollten.

Die hierzu für September 1975 vorgesehenen ergänzenden Gespräche hätten erst im Juli 1976 stattfinden können. Über ein Jahr später, nämlich im September 1977, gab der Bundesminister einen Verfügungsentwurf in den Geschäftsgang. Wiederum ein Jahr später teilte er mit, daß ein überarbeiteter Entwurf der Personalvertretung zugeleitet worden sei, nachdem noch Anregungen und Änderungswünsche verschiedener Fachbereiche berücksichtigt worden seien.

Ende Januar 1979 verfügte der Bundesminister schließlich, daß in drei Direktionsbezirken mit den Betriebsversuchen für die Dauer eines Jahres zu beginnen sei.

Seit der Ankündigung des Bundesministers, die Betriebsorganisation solle gestrafft werden, sind acht Jahre, seit der ersten Ankündigung des Betriebsversuches rund 4 Jahre vergangen. Der Bundesrechnungshof hält eine derartige Verzögerung bereits bei der Vorbereitung einer für zweckmäßig und wirtschaftlich gehaltenen Umstellung nicht für vertretbar.

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß die Neuordnung der Kraftfahrzeug-Unterhaltung zügig vorangetrieben wird.

Personalwesen

Personalentwicklung und Dienstpostenbewertung

140. Im Jahre 1977 ging der Personalbestand im Durchschnitt nur noch um 507 Arbeitskräfte zurück (1976: 6 395, 1975: 3 390). Im Postwesen wurden 2 121 Arbeitskräfte weniger beschäftigt, während im Fernmeldewesen 1 614 Arbeitskräfte mehr eingesetzt waren. Im Jahre 1978 ist in beiden Bereichen eine Personalvermehrung eingetreten, und zwar im Postwesen von rd. 600 Arbeitskräften und im Fernmeldewesen von rd. 3 600 Arbeitskräften.

Bei der Beurteilung dieser Personalentwicklung ist zu berücksichtigen, daß sich in den Jahren 1977 und 1978 die Verkehrszunahme im Fernmeldewesen zwar fortgesetzt hat, in diesem kapitalintensiven Bereich eine Mengenkonjunktur sich jedoch nur begrenzt auf den Bedarf an Arbeitskräften auswirkt. Hinzu kommt, daß technische Entwicklungen einen rationelleren Personaleinsatz ermöglichen. Nach den Ergebnissen der Personalbemessung sind ausgewiesene Personalüberhänge und — wegen überhöhter Bemessungsvorgaben — stille Personalreserven vorhanden.

Nach den Unterlagen der Deutschen Bundespost wurden 1977 durchschnittlich 3 200 Personaleinheiten/Arbeitskräfte in Aufgabenbereichen weiterbeschäftigt, in denen sie nach den Ergebnissen der Personalbemessung nicht benötigt wurden. Feststellungen des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1975 Teil II, Drucksache 8/1164, Nr. 129 ff. und Bemerkungen zur

Bundeshaushaltsrechnung 1976, Drucksache 8/2124, Nr. 221 ff.) belegen außerdem, daß die Bemessungswerte in einer Reihe von Bereichen — teilweise stark — überhöht sind. Dies führt auch bei der Berechnung des Vertreterbedarfs und des Personalbedarfs infolge des Verkehrszuwachses zu entsprechend überhöhten Ergebnissen. Insgesamt ist deshalb festzustellen, daß die durch die Personalbemessung gewonnenen Bedarfszahlen nur mit Einschränkung die personalwirtschaftlichen Entscheidungen begründen können. Personalüberhänge und Personalreserven müssen — soweit wie möglich — ausgleichend berücksichtigt werden.

Die Deutsche Bundespost hat in letzter Zeit Verbesserungen in der Dienstpostenbewertung vorgenommen, die nach dem Arbeitsinhalt nicht begründet waren. So sind in den Jahren 1977 und 1978 zahlreiche Dienstposten im Briefzustelldienst in die Besoldungsgruppe A 5 (einfacher Dienst) höhergestuft worden. Ebenso wurden im Bereich des mittleren Fernmeldedienstes in größerem Umfang Dienstposten in ihrer Bewertung angehoben, z. B. in der Buchungsstelle für Fernmeldegebühren, im Funkstörungsmeßdienst, in den Planungsstellen für Fernmeldeeinrichtungen und für Linientechnik sowie in der Fernkabelunterhaltung. Außerdem wird für den gesamten gehobenen nichttechnischen Dienst die Eingangsbesoldungsgruppe A 9 nicht mehr berücksichtigt, obwohl dafür ein Stellenanteil von fast 20 v. H. vorgeschrieben ist.

Dieses Verfahren führt bei den Beamten zu einer weiteren Erhöhung der Stellenpuffer (= Unterschied der Zahl der Dienstposten und der Zahl der Planstellen in einer Besoldungsgruppe), damit zu längeren Beförderungswartezeiten und verstärkt die Unzufriedenheit der Betroffenen, weil sie sich ungerecht behandelt fühlen. Bei Tarifkräften folgen aus den Höherbewertungen unmittelbar Mehrkosten.

Der Bundesminister sollte künftig von Höherbewertungen, die sachlich nicht gerechtfertigt sind, absehen und im übrigen die Bewertung der Dienstposten mit den Stellenplänen und damit den realen haushaltsmäßigen Möglichkeiten in Einklang bringen. Er würde dadurch zur Versachlichung des Haushaltsverfahrens beitragen.

Überführung von Planstellen in Funktionsgruppen

141. Der Bundesminister hat im Stellenplan 1979 aus dem allgemeinen Bereich (§ 26 Abs. 1 BBesG) 1 430 Planstellen in den Bereich der Funktionsgruppe nach § 1 Nr. 6 der Funktionsgruppenverordnung überführt und damit zusätzliche Beförderungsmöglichkeiten geschaffen.

Dies geschah vor dem Hintergrund struktureller Probleme in der Laufbahn des gehobenen nichttechnischen Dienstes mit dem Ziel, die Beförderungssituation dieser Beamten zu verbessern, insbesondere lebensälteren Oberinspektoren die Beförderung zum Amtmann zu ermöglichen. Die „überalterten Post- und Fernmeldeoberinspektoren" waren in der Vergangenheit wiederholt Gegenstand von öffentlichen Diskussionen. Dabei wurde vorgetragen, daß nur die Deutsche Bundespost so viele Oberinspektoren (3 620) beschäftige, die 40 Jahre und älter seien, schon jahrelang ein Amt der Besoldungsgruppe A 10 innehätten und in absehbarer Zeit aufgrund der Planstellenlage nicht befördert werden könnten.

Die Beförderungsmöglichkeiten werden vorwiegend bestimmt von der Altersstruktur in einer Laufbahn sowie den vorgegebenen Obergrenzen für Beförderungsämter. Die Altersstruktur wird wesentlich von personalwirtschaftlichen Maßnahmen beeinflußt und kann für sich allein keine ausreichende Begründung für eine Verbesserung des Stellenkegels sein. Hinsichtlich der Zahl der Beförderungsämter in den BesGr A 11 bis A 13 sind die Verhältnisse bei der Deutschen Bundespost nicht ungünstiger als bei anderen vergleichbaren Bundesverwaltungen (vgl. Anmerkung *).

Die vom Bundesminister vollzogene Überführung der Planstellen in die bezeichnete Funktionsgruppe hat zur Folge, daß sich der Anteil der Stellen in den BesGr A 11 bis A 13 um rd. 2 v. H. verbessert. Dadurch können 1979 zusätzlich 628 Beamte befördert werden, davon 342 in ein Amt der BesGr A 11. Mindestens für einen Teil dieser Fälle sind die Anhebungen nicht gerechtfertigt.

Nach der Funktionsgruppenverordnung dürfen die Obergrenzen nach § 26 Abs. 1 BBesG überschritten werden u. a. für Beamte des gehobenen Dienstes der Deutschen Bundespost, die post- oder kraftfahrtechnische Aufgaben in einem solchen Umfange ausführen, daß dadurch ihre Gesamtaufgabe geprägt wird (§ 1 Nr. 6 der Funktionsgruppenverordnung). Für 294 Planstellen, die mit diesen Begründungen in die genannte Funktionsgruppe überführt worden sind, liegen diese Voraussetzungen nicht vor. So ist die Gesamttätigkeit der 74 Sachbearbeiter in den Zentralstellen für Unfallbearbeitung bei den Oberpostdirektionen nicht geprägt von kraftfahrtechnischen, sondern vielmehr von versicherungsrechtlichen und prozessualrechtlichen Aufgaben. Bei den Aufgaben der 220 Sachbearbeiter in den Rechenzentren, den Ein- und Abgangsstellen sowie den Dienststellen für Datenaufbereitung und Buchungsvorbereitung bei den Postscheck- und Postsparkassenämtern handelt es sich nicht um posttechnische (postspezifische) Aufgaben im Sinne der VO, sondern um Aufgaben der modernen Bürotechnik, die in vergleichbarer Form auch bei anderen Verwaltungen vorkommen. Hinzu kommt, daß diese Aufgaben häufig in vor- oder nachgelagerten Dienststellen erledigt werden,

---

*) Anmerkung:

Planstellenanteile in A 11 bis A 13 (Stand 1978)

Bundespost	= 53,7 v. H.
Zollverwaltung	= 50,8 v. H.
Bundeswehrverwaltung	= 51,4 v. H.
Bundesbahn	= 60,3 v. H.

Die Besserstellung der DB ergibt sich aus dem Planstellenabbau gemäß § 1 der RatMaßVO; sie ist zeitlich befristet und wird bis Ende 1980 auf 54,2 v. H. reduziert sein.

also nicht unmittelbar von den in Rede stehenden Funktionsträgern. Hierzu hat der Bund/Länder-Arbeitskreis für Besoldungsfragen festgestellt, daß Planstellen nach der Funktionsgruppenverordnung nur für diejenigen Beamten in Anspruch genommen werden dürfen, die mit den in der Verordnung genannten Funktionen unmittelbar betraut sind.

Der Bundesminister hat dennoch mit dem Bundesminister der Finanzen vereinbart, unter den gegebene Umständen bis zu 700 Beförderungen in den BesGr A 11 bis A 13 zu ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof hält die Überführung der vorstehend besonders genannten Planstellen in Funktionsgruppen für unzulässig und im übrigen für wenig geeignet, das Problem der überalterten Oberinspektoren zu lösen. Es ist überdies zu befürchten, daß andere Ressorts unter Berufung auf dieses Verfahren die Funktionsgruppenverordnung zur Lösung struktureller Personalprobleme sowie zur Verbesserung der Beförderungsmöglichkeiten ganz allgemein mißbräuchlich nutzen. Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß die in Rede stehenden Planstellen aus der Bewertung nach der Funktionsgruppenverordnung zurückgenommen werden. Bis dahin sollten sie mit einem „ku-Vermerk" versehen werden, der bei Neubesetzung der betreffenden Stelle wirksam wird.

Der Bundesrechnungshof wird im übrigen die Verwendung der zusätzlichen Beförderungsplanstellen prüfen und über das Ergebnis gegebenenfalls berichten.

Personalbemessung

Bemessungssystem für den Briefzustelldienst

142. Der Bundesminister hat Anfang 1977 ein neues Bemessungssystem für den Briefzustelldienst eingeführt, das etwa 38 000 Zustellbezirke erfaßt. Die hierbei zugelassene rückwirkende Anwendung von Bemessungswerten wurde vom Bundesrechnungshof beanstandet (vgl. Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1976, Drucksache 8/2124, Nr. 220). In diesem Zusammenhang hat er darauf hingewiesen, daß die Anwendung der Bemessungswerte vielfach nicht zu sachgerechten, vertretbaren Ergebnissen führe und deshalb ergänzende Plausibilitätsprüfungen erfordere.

Der Bundesrechnungshof hat nunmehr — unter Einschaltung eines Sachverständigen für mathematisch-statistische Fragen — die Grundlagen des Bemessungssystems für den Briefzustelldienst gezielt untersucht und die Bedenken bestätigt gefunden:

— Mängel bei den „repräsentativen" Untersuchungen des Bundesministers haben dazu geführt, daß die Bemessungswerte für die einzelnen Tätigkeitskomplexe nicht hinreichend fundiert sind. In bestimmten gewichtigen Bereichen entsprechen deshalb die Bemessungswerte nicht den tatsächlichen Erfordernissen. Allein in der „Vorbereitung des Zustelldienstes" ergibt sich dadurch eine Differenz von mehreren hundert Kräften.

— Die Fehlertoleranzen wurden unzulänglich berechnet, so daß Gültigkeit und Zuverlässigkeit des Bemessungssystems nur unvollständig geklärt und abgegrenzt sind. Die rechnerischen Bemessungsergebnisse haben vielfach einen relativen Fehler — d. h. eine Ungenauigkeitsbreite — von weit mehr als 5 v. H.

— Eine sachgerechte, wirtschaftliche Feststellung des Personalbedarfs ist durch das System teilweise nicht gewährleistet. Zu den Bemessungsergebnissen werden besondere Zuschläge für Faktoren gewährt, die bereits in den Bemessungswerten enthalten sind. Dieser systematische Fehler dürfte einen überhöhten Personalbedarf von mehreren hundert Kräften verursachen.

Der Bundesrechnungshof hat die Mängel und die erheblichen Auswirkungen dem Bundesminister eingehend dargelegt. Dieser ist jedoch auf die Vorschläge des Bundesrechnungshofes nicht eingegangen.

Nach den Weisungen des Bundesministers sind zwar die rechnerischen Bemessungsergebnisse in einem förmlichen Verfahren zu überprüfen, auch hinsichtlich der Frage, ob für den jeweiligen Zustellbezirk bedeutsame organisatorische oder strukturelle Besonderheiten vorliegen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes geht jedoch die Praxis überwiegend ohne weiteres von den Rechenwerten aus, zumal dann, wenn eine Prüfung einen geringeren Zeitbedarf erwarten ließe. Das rechnerische Bemessungsergebnis erhält mithin gleichsam Anspruchscharakter und wird nur noch verhältnismäßig selten durch eine eigenständige personalwirtschaftliche Entscheidung ergänzt.

Bei dieser Sachlage ist es von ausschlaggebender Bedeutung, daß die Bemessungswerte sachgerecht und hinreichend genau ermittelt worden sind sowie in dieser Qualtität den gesamten Anwendungsbereich abdecken. Dabei ist zu berücksichtigen, daß im Briefzustelldienst — anders als bei den übrigen Bemessungsbereichen der Deutschen Bundespost und als sonst in der öffentlichen Verwaltung üblich — die einzelnen Arbeitsplätze bemessen werden und nicht ein gesamter Organisationsbereich. Ein Ausgleich von Fehlern wird dadurch stark eingeschränkt.

Eine akzeptable Lösung wäre am zweckmäßigsten durch eine Abkehr von der auch bemessungstechnisch fragwürdigen Einzelbemessung zu erreichen. Wie in anderen — zum Teil durchaus vergleichbaren — Bemessungsbereichen der Deutschen Bundespost würden die Rechenwerte innerhalb des gesamten Bemessungsergebnisses dann nur Anhaltspunkte für die konkreten personalwirtschaftlichen organisatorischen Entscheidungen geben. Solange dieses Verfahren nicht eingeführt werden kann, sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die jetzt zugelassene Organisationstoleranz von 38 bis 41 Wochenstunden für einen Zustellbezirk angemessen erweitert und so weit wie möglich

auch zum Ausgleich der objektiv unterschiedlichen Leistungsfähigkeit genutzt werden.

Die hiergegen vom Bundesminister geltend gemachten Bedenken, die sich insbesondere auf die Beachtung des Gleichbehandlungsprinzips beziehen, hält der Bundesrechnungshof nicht für überzeugend. Die Anwendung des Gleichbehandlungsprinzips setzt gleiche Verhältnisse voraus und überläßt der Verwaltung außerdem einen gewissen Spielraum. In diesem Rahmen dürfte eine begrenzte Berücksichtigung unterschiedlicher Leistungsfähigkeit durchaus sachgerecht und im übrigen üblich sein. Ein exaktes, objektiv vergleichbares Arbeitsvolumen läßt sich ohnehin nicht feststellen. Auch nach dem zur Zeit geübten Verfahren sind gewisse Entscheidungsspielräume auszufüllen, wofür sinnvolle Kriterien jedoch nicht vorgegeben sind.

Der gegenwärtige Ansatz ist jedenfalls in der Tendenz ungerecht und unwirtschaftlich. Hierbei ist zu beachten, daß das Bemessungssystem im Verhältnis zur wahren Belastung der Zustellkräfte ohnehin verhältnismäßig großzügig angelegt ist, denn die Bemessungswerte beruhen auf einem Dienstablauf gemäß Vorschrift. Gerade beim Briefzustelldienst ergeben sich jedoch für die Zustellkräfte in der Praxis häufig nicht unbeträchtliche Arbeitsvereinfachungen.

Eine Erweiterung der Organisationstoleranz würde auch dazu beitragen, das Bemessungsverfahren zu erleichtern und wirtschaftlicher zu gestalten. Gegenwärtig sind nicht selten bis zu 8 Anläufe nötig, um einen Zustellbezirk „zurechtzuschneiden". Wie unter diesen Umständen ein aktueller Bemessungsstand gehalten werden soll, läßt sich noch nicht übersehen.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, daß gegen die 1977 für den Briefzustelldienst eingeführte neue Personalbemessung in der bisherigen Form und ihre Handhabung unter wirtschaftlichen und bemessungstechnischen, aber auch personalfürsorgerischen Gesichtspunkten erhebliche Einwände bestehen. Der Bundesminister sollte das System im Sinne der Hinweise des Bundesrechnungshofes überprüfen und die Mängel so schnell und so weit wie möglich abstellen. Der Bundesrechnungshof hält zwar weiterhin die Konzeption für den richtigen Weg, mit Hilfe von Arbeitsuntersuchungen und statistischen Verfahrensweisen Bemessungswerte zu entwickeln. Auf die methodische Absicherung der Bemessungssysteme muß jedoch mehr Wert als bisher gelegt werden. Die bestehenden Probleme könnten bei geeigneten Bemühungen gelöst werden.

Rationalisierung

Rationalisierungsschutz

143. Der Bundesrechnungshof hat schon in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1974 (Drucksache 7/5849, Nr. 313) darüber berichtet, daß die Deutsche Bundespost den Rationalisierungsschutz zu großzügig handhabt und auch bei Sachverhalten anerkennt, die von der Rationalisierungsmaßnahmen-Verordnung nicht erfaßt werden. Er hat dem Bundesminister empfohlen, die von ihm 1972 erlassenen, für Beamte geltenden Bestimmungen an die Rationalisierungsmaßnahmen-Verordnung anzupassen und auf eine entsprechende Anpassung der einschlägigen Tarifverträge hinzuwirken. Der Rechnungsprüfungsausschuß hat dem zugestimmt.

Neuerliche Erhebungen haben ergeben, daß die damaligen Feststellungen auch heute noch zutreffen. Die Deutsche Bundespost behandelt nach wie vor jede zur Verringerung des Personalbedarfs führende personalwirtschaftliche Entscheidung als Rationalisierungsmaßnahme, und zwar auch dann, wenn sie lediglich durch einen Nachfragerückgang oder durch die Berichtigung fehlerhafter Bemessungswerte ausgelöst wird. Auch hat der Bundesminister weder seine Bestimmungen aus dem Jahre 1972 der Rationalisierungsmaßnahmen-Verordnung angepaßt noch ist erkennbar, daß er sich um eine entsprechende Änderung der Tarifverträge bemüht.

Außerdem wurde festgestellt, daß der Kreis der von den Rationalisierungsschutzbestimmungen Begünstigten in der Praxis zunehmend noch weiter gezogen wird, als die Tarifverträge es vorsehen.

Zudem macht die Anwendung der Bestimmungen über den Rationalisierungsschutz allen Dienststellen ungewöhnliche Schwierigkeiten. Sie beruhen zu einem Teil darauf, daß der Bundesminister sich noch immer nicht entschließen konnte, Erläuterungen zu den Rationalisierungsschutzbestimmungen und zu den Richtlinien für das Aufstellen von Sozialplänen bekanntzugeben. Derartige Erläuterungen sind aber seit Jahren dringlich, weil einzelne Vorschriften auslegungsbedürftig sind und Ämter sowie Direktionen sich vielfach über deren praktische Auswirkungen im unklaren befinden.

Zum anderen weigern sich Personalvertretungen mehr und mehr, Sozial- und Dienstplänen in Verbindung mit personalwirtschaftlichen Maßnahmen zuzustimmen. Dies geschieht aus grundsätzlichen Erwägungen selbst dann, wenn die Betroffenen nicht zum Kreis der von den Rationalisierungsschutzvorschriften Begünstigten gehören oder die in Rede stehende Maßnahme für den Einzelnen nur relativ unbedeutende Folgen hat, die Beschäftigte in privaten Unternehmen ohne weiteres hinnehmen müssen. Das gilt z. B. für geringfügig erhöhte Wegeleistungen und Fahrkosten bei einer Änderung der Beschäftigungsstelle, zusätzliche Wartezeiten bei Inanspruchnahme von öffentlichen Verkehrsmitteln und schließlich relativ geringfügige Lohn- bzw. Vergütungseinbußen, die sich z. B. aus der Herabsetzung der bisherigen Wochenarbeitszeit um eine Stunde ergeben.

Diese Schwierigkeiten haben dazu geführt, daß sich die Ergebnisse von zahlreichen, seit langem abgeschlossenen Neubemessungen bei den Post- und Fernmeldeämtern nicht oder nur mit einem an sich vermeidbaren Mehraufwand realisieren ließen.

In 89 Fällen, die rund 450 Arbeitskräfte betrafen, haben Ämter den Direktionen und diese dem

Bundesminister im Rahmen des Mitbestimmungsverfahrens über die Unmöglichkeit berichtet, mit Personalvertretungen zu einem befriedigenden Ergebnis zu gelangen, und seine Entscheidung beantragt. Der Bundesminister hat diese Anträge z. T. länger als fünf Jahre unbeantwortet gelassen und sie schließlich Mitte 1978 ohne Entscheidung zurückgegeben, nachdem seine langdauernden Versuche, mit dem Hauptpersonalrat zu einer Einigung zu gelangen, endgültig fehlgeschlagen waren und die Einigungsstelle (§ 71 Bundespersonalvertretungsgesetz) einen von ihm vorgelegten Fall zu seinen Ungunsten entschieden hatte. Zur Begründung teilte er den Direktionen mit, er betrachte die Anträge als erledigt, weil sich die ihnen zugrunde liegende Situation meist durch Zeitablauf geändert habe. Künftig werde er die Einigungsstelle Zug um Zug anrufen, wenn sich eine Einigung mit dem Hauptpersonalrat nicht erreichen lasse.

Eingetretene Verzögerungen in diesen und anderen, dem Bundesminister nicht vorgelegten Fällen haben zu vermeidbaren Personalaufwendungen von mehr als 200 Millionen DM und dazu geführt, daß bei den Ämtern jahrelang mehr als 3 000 entbehrliche Arbeitsplätze bestehen blieben.

In anderen Fällen haben Ämter sich bemüht, die Zustimmung der Personalvertretungen zur Realisierung von Bemessungsergebnissen durch sachlich nicht gerechtfertigte Zugeständnisse in Form von Bemessungszuschlägen zu erlangen, und damit in Kauf genommen, daß sich die Rationalisierungsgewinne verringerten. So wurden dem Postamt Berlin 11 im Juli 1975 ausdrücklich „zur Realisierung des Bemessungsergebnisses" Bemessungszuschläge im Briefabgangsdienst anerkannt. Diese Regelung wurde erst Ende Januar 1979 aufgehoben, nachdem rd. 650 000 DM an vermeidbaren Kosten entstanden waren. Dem Postamt Hannover 3 und dem Bahnpostamt München wurden für die Briefabgangsstellen in außergewöhnlich großem Umfang Zuschläge aus Dienstplangründen und für Leerzeiten anerkannt, die den zusätzlichen Einsatz von zusammen 34 Kräften erforderten; schließlich wurden den Postämtern Hannover 3, Mannheim und Stuttgart sowie dem Bahnpostamt München Zuschläge für Lüftungspausen im Gesamtumfang von 1 353 Wochenstunden für die Briefabgangsstellen zugebilligt, obwohl in den betreffenden Dienststellen lüftungstechnische Einrichtungen vorhanden sind.

Der Bundesminister hat sein Vorgehen damit begründet, daß personalwirtschaftliche Entscheidungen in einer großen Betriebsverwaltung ohne Nachteile für den Betrieb regelmäßig nur mit der Zustimmung der Betroffenen und der Personalvertretung zu verwirklichen seien. Als sich bei Ämtern und Direktionen hierbei Schwierigkeiten ergeben hätten, habe er die vorübergehende Gewährung von derartigen Bemessungszuschlägen als Lösungsbeitrag zugelassen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, denen die Deutsche Bundespost gegenübersteht. Wegen der wirtschaftlichen Bedeutung der zur Entscheidung heranstehenden Fälle hätte der Bundesminister sich jedoch nicht über Jahre hinweg mit der Erwartung auf eine zeitlich nicht abschätzbare Regelung begnügen dürfen, sondern die durch das Bundespersonalvertretungsgesetz gegebenen Möglichkeiten zügig ausschöpfen müssen.

Rationalisierung im Kassendienst

144. In dem Bemühen, den Kassendienst zu rationalisieren, läßt der Bundesminister seit 1969 zwei Buchungsverfahren erproben, und zwar das Zentrale Buchungsverfahren (ZBV) und das Vereinfachte Buchungsverfahren (VBV), mit deren Hilfe die aufkommenden Rechen-, Kassen- und Buchführungstätigkeiten maschinell erledigt werden. Die — lediglich in bestimmten betriebstechnischen Details unterschiedlichen — Verfahren sind von 1969 bis 1974 nach und nach versuchsweise bei acht Postämtern eingeführt worden, wobei sich neben betrieblichen Vorteilen auch Personalersparnisse von insgesamt rund drei Arbeitseinheiten ergeben haben. Den Personalminderbedarf ließ der Bundesminister realisieren.

Um die wirtschaftlichen und betrieblichen Auswirkungen der neuen Arbeitsverfahren noch genauer beurteilen zu können, hat der Bundesminister 1974 vier weitere Postämter — „Modellämter" — in den Probebetrieb einbezogen. Wiederum ergaben sich Personalersparnisse, diesmal in Höhe von rund 15 Arbeitseinheiten. Der Bundesminister sah jedoch nunmehr davon ab, die überzähligen Arbeitseinheiten zurückzuziehen. Dadurch sind allein bis zum 30. Juni 1979 zusätzliche Personalausgaben von rd. 550 000 DM entstanden, die sich monatlich um rd. 50 000 DM erhöhen. Mit einer Entscheidung über die Einführung der Verfahren ist frühestens Ende 1979 zu rechnen.

Der Bundesminister hat sein Vorgehen damit begründet, daß ein festgestellter Personalminderbedarf aus Gründen der Wirtschaftlichkeit zwar grundsätzlich unverzüglich zu realisieren sei. Dieser Forderung stünden aber häufig andere Zwänge entgegen, die es erforderlich machten, Prioritäten zu setzen. So habe er sich für die Dauer des Versuchs zum Verzicht auf die Realisierung des verfahrensbedingten Personalminderbedarfs bei den vier Modellämtern entschlossen, da insbesondere

— dem erfolgreichen Abschluß des Betriebsversuchs der Vorrang vor einer Verwirklichung von Personaleinsparungen einzuräumen sei, die bereits während der Erprobungsphase aufträten,

— die Erfahrungen der letzten Zeit gezeigt hätten, daß von einer Bereitschaft der Postämter zur Durchführung von Betriebsversuchen und von einer uneingeschränkten Bereitschaft des Personals zur Mitarbeit nur dann ausgegangen werden könne, wenn er zusage, daß für die Dauer der Erprobung bis zur allgemeinen Einführung der Neuerung personelle Konsequenzen nicht gezogen würden.

Die Einlassung des Bundesministers vermag nicht zu überzeugen. Zwar ist einzuräumen, daß es zur Motivation der beteiligten Mitarbeiter — aber auch in betrieblichem Interesse — im Rahmen der Erprobung neuer Betriebsverfahren sinnvoll und zweckmäßig sein kann, vorübergehend auf einschränkende personelle Maßnahmen zu verzichten. Es läßt sich jedoch nicht rechtfertigen, über Jahre hinweg festgestellten Personalminderbedarf nicht zu realisieren. Hinzu kommt, daß sich bei einem Abbau der Personalüberhänge nach den Vorschriften des Rationalisierungsschutzes soziale Härten vermeiden ließen.

Der Bundesminister wird seinen Standpunkt zu überprüfen haben.

Arbeitszeitregelungen

Kurzpausen

145. Die jeder Personalbemessung zugrunde liegenden Grundarbeitszeiten enthalten Anteile für sogenannte Erholungszeiten. Sie sollen aus persönlichen Gründen unvermeidbare, kurze Arbeitsunterbrechungen ausgleichen und dazu dienen, die im Verlauf der Arbeit eintretende Ermüdung — jedenfalls teilweise — abzubauen.

Der Bundesminister gestattet den Dienststellen der Deutschen Bundespost, diese Erholungszeiten zu Kurzpausen bis zu 14 Minuten zusammenzufassen. Beim Vorliegen besonderer Umstände hat er in Einzelfällen solchen Kurzpausen auch bei längerer Dauer zugestimmt. Schließlich läßt er es zu, daß die in der Arbeitszeitverordnung bei mindestens siebenstündiger durchgehender Arbeit zwingend vorgeschriebene, nicht auf die Arbeitszeit anrechenbare Pause entfällt, wenn mehrere Kurzpausen von zusammen dreißig Minuten und mehr vorgesehen sind.

Inzwischen sind derartige Regelungen für eine beträchtliche Zahl großer Dienststellen getroffen worden. Sie führen dazu, daß die Anwesenheitszeit verkürzt wird.

Der Bundesrechnungshof hat hiergegen Bedenken erhoben. Er ist der Ansicht, daß sich die Erholungszeiten ihrer Natur nach teils nicht zusammenfassen lassen, teils eine solche Zusammenfassung ihr Ziel verfehlt. Die Erholungszeiten sollen sich nämlich, soweit sie nicht ohnehin unvermeidbar und unaufschiebbar sind, nach allgemeinen arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen dem individuell unterschiedlichen Grad der Ermüdung anpassen und können das regelmäßig nur in Form häufiger, kurzer Arbeitsunterbrechungen, nicht aber, wenn sie „gespeichert" und zu generell festgelegten Pausen zusammengefaßt werden.

Es ist daher mindetens zweifelhaft, ob die vom Bundesminister getroffene Regelung im Interesse des betroffenen Personals liegt. Das gilt auch, soweit die gespeicherten Erholungszeiten an die Stelle der vom Gesetzgeber vorgeschriebenen — nicht auf die Arbeitszeit anzurechnenden — Pause treten. In diesen Fällen werden die insgesamt zur Regenerierung der Arbeitskraft vorgesehenen Zeiten (Erholungszeiten und nicht anrechenbare Pause) gekürzt und dadurch die Arbeitnehmer stärker belastet als dies aus personalfürsorgerischen Gründen vertretbar ist. Jedenfalls führen die Weisungen des Bundesministers zu personalwirtschaftlichem Mehraufwand.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß seine Weisungen zur Zusammenfassung von Erholungszeiten „wohl nicht mehr den betrieblichen und arbeitsphysiologischen Notwendigkeiten" entsprechen, und Änderungen angekündigt. Er wird die in Aussicht gestellte Regelung alsbald zu treffen haben.

Wegezeiten

146. Der Bundesminister hat es zugelassen, daß die in Verbindung mit Pausen oder Kurzpausen aufkommenden Wegezeiten (z. B. zum Aufsuchen der Kantine oder anderer dienstlicher Pausenräume) auf die Arbeitszeit angerechnet werden, wenn die Arbeitsunterbrechung dreißig Minuten nicht überschreitet und für Hin- und Rückweg zusammen fünf Minuten oder mehr benötigt werden. Er begründet die Regelung damit, daß kurze Pausen uneingeschränkt der Erholung zu dienen hätten.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß sich ein berechtigter Anlaß, Wegezeiten auf die Arbeitszeit anzurechnen, in aller Regel nur ergibt, weil der Bundesminister unter Berufung auf die „Eigenart des Post- und Fernmeldewesens" zugelassen hat, daß die in § 8 der Arbeitszeitverordnung vorgesehene dreiviertelstündige, auf die Arbeitszeit nicht anrechenbare Pause auf eine halbe Stunde verkürzt wird.

Die vom Bundesminister getroffene Regelung wird im übrigen auch noch vielfach zu großzügig angewandt. So wurden bei einem Postamt im Bereich der Direktion München hierfür 376 Wochenstunden, d. h. mehr als neun Arbeitskräfte, zusätzlich anerkannt, obwohl es für die Betroffenen möglich und zumutbar gewesen wäre, nähergelegene Pausenräume aufzusuchen. Der Bundesminister hat hierzu im Oktober 1978 erklärt, es sei ihm bekannt und die Feststellungen des Bundesrechnungshofes hätten es erneut bestätigt, daß Wegezeiten über seine Vorstellungen hinaus anerkannt würden. Er beabsichtige daher, diesen Auswüchsen durch eine klärende Verfügung entgegenzuwirken. Das sollte alsbald geschehen.

Pausenregelung für Nachtdienste

147. Der Bundesminister hat es auch zugelassen, daß die nach § 8 Abs. 2 der Arbeitszeitverordnung bei durchgehender Arbeitszeit einzulegende Pause entgegen den Bestimmungen auf die Arbeitszeit anzurechnen ist, sofern die Pause in die Zeit von 22 Uhr bis 6 Uhr fällt. Er begründet dies damit, daß es sich bei diesen Nachtpausen in aller Regel um

die Zusammenfassung kleinerer betrieblich bedingter Unterbrechungen handele.

Diese Begründung vermag die Regelung jedoch schon deshalb nicht zu rechtfertigen, weil die vom Bundesminister angenommenen Arbeitsunterbrechungen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes vielfach, z. B. in großen Briefeingangsstellen, gar nicht auftreten. Gegen die Regelung bestehen auch grundsätzliche Bedenken, denn es werden hierbei zum Nachteil der Deutschen Bundespost gesetzlich vorgeschriebene — unbezahlte — Pausen durch — bezahlte — Arbeitsunterbrechungen ersetzt. Im übrigen ist davon auszugehen, daß bisher im Einzelfall auftretende Arbeitsunterbrechungen durch den Speichereffekt der gesetzlichen Pause entfallen.

Der Bundesminister wird seine Regelung mit den gesetzlichen Bestimmungen in Einklang zu bringen haben.

Beschäftigung von Abrufkräften

148. Für viele Postämter ist es seit geraumer Zeit schwierig, plötzliche Verkehrsspitzen vor allem im Briefverteildienst zeitgerecht zu bewältigen oder den unerwarteten Ausfall ständiger Arbeitskräfte auszugleichen. Früher wurde bei solchen Anlässen für kurze Zeit, meist nur für eine Dienstschicht, auf sogenannte Abrufkräfte zurückgegriffen; das waren Ruheständler, Hausfrauen, Studenten und andere Personen, die aus persönlichen Gründen nicht an regelmäßiger Beschäftigung, wohl aber an gelegentlichem Zuverdienst interessiert und bereit waren, sich auf Abruf zur Verfügung zu stellen. Seit einiger Zeit versagen die Personalvertretungen dem Verfahren jedoch immer häufiger ihre Zustimmung.

Eine andere Möglichkeit, unerwartete Schwierigkeiten im Betriebsablauf zu überbrücken, ist bisher nicht gefunden worden. Es ist daher dringlich, allgemein zu klären, ob und unter welchen Voraussetzungen künftig Abrufkräfte beschäftigt werden können. Der Bundesminister hat eine solche Entscheidung bisher nicht getroffen, obwohl ihm entsprechende Anträge schon seit 1976 vorliegen.

Der Bundesminister hat sein Zögern damit begründet, daß noch nicht abschließend geklärt sei, ob mit dem Hauptpersonalrat nicht doch noch eine einvernehmliche, für den Gesamtbereich der Deutschen Bundespost geltende Regelung erreicht werden könne. Bisher habe er diese „Generalzustimmung" trotz Ausschöpfung aller Verhandlungsmöglichkeiten nicht herbeiführen können.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, zu einer einvernehmlichen, betrieblich und sozial zufriedenstellenden Regelung zu gelangen. Er hält es jedoch für bedenklich, wenn trotz aktuellem betrieblichem Anlaß Entscheidungen zu personalwirtschaftlichen Maßnahmen jahrelang aufgeschoben werden in der Erwartung, in zeitlich nicht absehbarer Zukunft eine „Generalzustimmung" der Personalvertretung zu erlangen.

Grundstücksverbilligungsgesetz

Grundsätze für die Anwendung bei der Deutschen Bundespost

149. Das Gesetz über die verbilligte Veräußerung, Vermietung und Verpachtung von bundeseigenen Grundstücken vom 16. Juli 1971 (Grundstücksverbilligungsgesetz) soll unter anderem die Bildung von Eigentum für breite Schichten der Bevölkerung fördern. Seine Anwendung im Bereich der Deutschen Bundespost entspricht nicht immer dieser Zielsetzung.

Bei der Vorbereitung des Gesetzes legte der Bundesminister dem federführenden Bundesminister der Finanzen in einem Schreiben vom 2. März 1971 dar, daß die Deutsche Bundespost von dem Gesetz nicht erfaßt werden dürfe. Für den Fall, daß der Gesetzgeber das Sondervermögen dennoch verpflichte, Grundbesitz unter Wert abzugeben, forderte er Ausgleichszahlungen des Bundes. In der Folgezeit bekräftigte er diesen Standpunkt mehrfach. Der Bundesminister der Finanzen unterrichtete den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages dementsprechend am 22. August 1972. Am 17. Mai 1978 bestätigte er dem Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau auf Veranlassung des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, „daß die Deutsche Bundespost wegen des für sie geltenden Grundsatzes der kaufmännischen Wirtschaftsführung und der Unternehmensfinanzierung aus eigener Kraft sowie nach ihrer Aufgabenstellung grundsätzlich sich nicht in der Lage sehe, Preisnachlässe entsprechend dem Grundstücksverbilligungsgesetz zu gewähren".

Dennoch hat der Bundesminister die Direktionen schon am 19. September 1973 ermächtigt, im Rahmen seiner „Wohnungsbauförderungsbestimmungen" wie folgt zu verfahren:

„Der Kaufpreis kann in sinngemäßer Anwendung des Gesetzes über die verbilligte Veräußerung, Vermietung und Verpachtung von bundeseigenen Grundstücken vom 16. Juli 1971 (Bundesgesetzblatt I S. 1005 und MinBl WF (F) 1971 S. 766) im Postwohnungsbau unter den Voraussetzungen des § 1 Nr. 1 und 2 dieses Gesetzes um 30 v. H. des Verkehrswertes gesenkt werden. Die Richtlinien zum Grundstücksverbilligungsgesetz vom 15. November 1971 (MinBl WF (F) 1971 S. 770) gelten sinngemäß."

Daneben enthält die Dienstanweisung „Wohnungsfürsorge und Dienstwohnungen bei der Deutschen Bundespost" aus dem Jahre 1975 eine gleichlautende Vorschrift.

Der Bundesminister hat also die sinngemäße Anwendung des Grundstücksverbilligungsgesetzes ausdrücklich zugelassen, allerdings — abweichend vom Gesetzgeber — unter Beschränkung auf Postbedienstete. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist von der Verbilligungsmöglichkeit seit 1974 in mindestens 81 Fällen Gebrauch gemacht worden.

Die Weisung des Bundesministers entspricht im übrigen nicht der für die andere große Betriebsver-

waltung — die Deutsche Bundesbahn — getroffenen Regelung. Dort gelten für die Veräußerung von Grundeigentum an Mitarbeiter die gleichen Grundsätze wie für die Veräußerung an Dritte, insbesondere auch hinsichtlich der Kaufpreisbemessung.

Der Bundesminister stützt sich bei der „sinngemäßen" Anwendung des Grundstücksverbillungsgesetzes auf die seit dem Jahre 1976 im Voranschlag der Deutschen Bundespost bei Kapitel 301 enthaltene Bestimmung, daß bei dem Verkauf von posteigenen Grundstücken ein Preisnachlaß bis zu den Sätzen der Richtlinien zum Grundstücksverbilligungsgesetz vom 16. Juli 1971 gewährt werden kann, wenn diese Maßnahme der Wohnungsfürsorge dient und für die Deutsche Bundespost von wirtschaftlichem Vorteil ist.

Er übersieht dabei, daß der Bundesminister der Finanzen vor Erteilung seines Einvernehmens nachdrücklich darauf hingewiesen hat, daß das Entscheidungskriterium für die Abgabe von Grundeigentum unter Wert der wirtschaftliche Vorteil für die Post bleiben müsse, nicht jedoch das Fürsorgeprinzip für die Postbediensteten sein könne. Im übrigen hat der Bundesminister bisher nicht dartun können, worin in der Praxis der „wirtschaftliche Vorteil" für das Sondervermögen Deutsche Bundespost bestanden hat.

Erweiterung des Kreises der Begünstigten

150. Das Grundstücksverbilligungsgesetz soll die Eigentumsbildung für „breite Schichten" der Bevölkerung erleichtern. Der Bundesminister der Finanzen hat den Begriff „breite Schichten" in einem Erlaß vom 14. Februar 1973 wie folgt umschrieben:

„Mit der gesetzlichen Ermächtigung in § 1 Nr. 2 GrVG, die Bildung von Eigentum für breite Schichten der Bevölkerung zu ermöglichen, soll ein Personenkreis angesprochen werden, der den des § 88 a Abs. 1 Buchst. b II. WoBauG nicht nur unwesentlich überschreitet, jedoch an ihm orientiert bleibt. Eine Überschreitung der Einkommensgrenze um ein Viertel erscheint angemessen.

Es können somit für einen Preisnachlaß nach § 1 Nr. 2 GrVG auch diejenigen Personen in Betracht kommen, deren Jahreseinkommen die in § 88 a Abs. 1 Buchst. b bestimmte Grenze um nicht mehr als 25 v. H. überschreitet."

Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen hat dagegen zugelassen, daß Postangehörige ohne Rücksicht auf ihre Einkommensverhältnisse in den Genuß der Vergünstigung gelangen. So sind nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in mindestens zwei Fällen auch Beamte der BesGr A 16 und B 7 begünstigt worden, obwohl ihre Einkünfte die vom Bundesminister der Finanzen benannte Grenze um 68 bzw. 136 v. H. überschritten. Der Preisnachlaß betrug rd. 25 000 bzw. 57 000 DM. Zu ihm traten im letztgenannten Fall weitere Vergünstigungen.

Der Bundesrechungshof hat dem Bundesminister mitgeteilt, daß die Grundstücke mindestens in diesen beiden Fällen nicht unter ihrem vollen Wert hätten verkauft werden dürfen und daß sein Vorgehen weder durch den Wortlaut des Grundstücksverbilligungsgesetzes und des Haushaltsvermerks zu rechtfertigen sei noch der Absicht des Gesetzgebers ausreichend Rechnung trage.

Der Bundesminister hat dieser Beurteilung widersprochen. Er meint, daß die engen Grenzen des Grundstücksverbilligungsgesetzes im Rahmen der Wohnungsfürsorge der Deutschen Bundespost nicht berücksichtigt werden könnten. Es folge vielmehr aus seiner Fürsorgepflicht gegenüber allen Bediensteten, daß er sie gleichermaßen in die Wohnungsfürsorgemaßnahmen einbeziehen müsse. Wenn er selbst in der Dienstanweisung „Wohnungsfürsorge und Dienstwohnungen bei der Deutschen Bundespost" auf die „sinngemäße" Anwendung des Grundstücksverbilligungsgesetzes und der Richtlinien hierzu hingewiesen habe, so liege darin kein Widerspruch. Denn der Hinweis beziehe sich ausschließlich auf die Höhe des Preisnachlasses.

Der Bundesrechnungshof vermag dieser Ansicht nicht zu folgen. Sie wird durch den Haushaltsvermerk nicht gestützt, und auch die dem Bundesminister wie allen anderen Dienstherren obliegende Fürsorgepflicht vermag so weitgehende Abweichungen von der Absicht des Gesetzgebers, die Eigentumsbildung „breiter Schichten" zu erleichtern, nicht zu rechtfertigen.

Der Bundesminister sollte daher den verbilligten Verkauf von Grundstücken neu regeln und prüfen, wie der entstandene wirtschaftliche Nachteil ausgeglichen werden kann.

Gebäudereinigung

151. Der Bundesrechnungshof hat wegen der erheblichen Reinigungskosten (1977 rd. 383 Millionen DM) wiederholt die Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung bei der Deutschen Bundespost geprüft und dem Bundesminister zuletzt 1974/75 empfohlen, die Gebäude verstärkt durch Unternehmer reinigen zu lassen. Eine vom Posttechnischen Zentralamt im Jahre 1975 angestellte Untersuchung hat bestätigt, daß die Eigenreinigung bei der Deutschen Bundespost um durchschnittlich 132,5 v. H. teurer ist als die Fremdreinigung. Der Bundesminister erklärte seinerzeit, er werde Konsequenzen aus dem Wirtschaftlichkeitsvergleich ziehen.

Um sich ein Bild über die Durchführung der vom Bundesminister angekündigten Maßnahmen zu verschaffen, hat der Bundesrechnungshof mit acht Vorprüfungsstellen 1978 geprüft, ob und in welchem Umfang die Eigenreinigung seit 1975 auf die Fremdreinigung umgestellt worden ist und ob die Bestimmungen über die Reinigungshäufigkeit und die Anwendung der verschiedenen Reinigungsverfahren eingehalten werden.

Es hat sich herausgestellt, daß der Anteil der Eigenreinigung an der zu reinigenden Gesamtfläche seit 1974 zwar von 72 v. H. auf 65 v. H.

abgenommen hat, hauptsächlich deshalb, weil in den Jahren 1975 bis 1977 fertiggestellte Neu- und Erweiterungsbauten von vornherein an Unternehmer vergeben wurden; die in Eigenregie gereinigte Fläche ist aber insgesamt um rd. 140 000 m² gestiegen:

Zu reinigende Gesamtfläche		Zugang 1975 bis 1978	Aufteilung des Zugangs (Sp. 3)				Eigenreinigung			
am 31. Dezember 1974	am 31. Dezember 1978		Eigenreinigung		Fremdreinigung		am 31. Dezember 1974		am 31. Dezember 1978	
qm	qm	qm	qm	v. H.	qm	v. H.	qm	v. H.	qm	v. H.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
8 646 500	9 809 600	1 163 100	140 600	*12*	1 022 500	*88*	6 213 700	*72*	6 354 300	*65*

Die vom Bundesrechnungshof seinerzeit empfohlene und vom Bundesminister angekündigte Umstellung auf die Fremdreinigung ist somit — von Ausnahmen abgesehen — bisher nicht vorgenommen worden. Daß eine derartige Umstellung dennoch möglich ist, zeigen schon die bei den Oberpostdirektionen sehr unterschiedlichen Anteile der Fremdreinigung an der zu reinigenden Gesamtfläche. Sie liegen zwischen 15,3 v. H. (Direktion Stuttgart) und 65,2 v. H. (Direktion München).

Die Stagnation der Umstellung hat ihre Ursache vor allem darin, daß den Direktionen keine einheitlichen Regelungen vorgegeben sind, wie im Falle der Fremdreinigung die Sicherheitsbelange und das Post- und Fernmeldegeheimnis berücksichtigt werden müssen und ob und auf welche Weise bei der Vergabe der Arbeiten die Personalvertretungen zu beteiligen sind.

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts der hohen Ausgaben für die Gebäudereinigung und der erheblichen Einsparungsmöglichkeiten für dringend geboten, daß die vom Bundesminister vor Jahren angekündigten Entscheidungen umgehend getroffen werden. Er geht mit dem Bundesminister davon aus, daß dabei die sozialen Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

152. Auch die häufig zu große Zahl von Reinigungen und unzweckmäßige Reinigungsverfahren verursachen vermeidbare Ausgaben.

Hinsichtlich der Reinigungshäufigkeit hat sich gezeigt, daß sie bei vergleichbaren Objekten beträchtlich schwankt, und zwar wird im allgemeinen häufiger gereinigt als dies erforderlich und in den „Richtlinien für die Gebäudereinigung bei der Deutschen Bundespost" vorgesehen ist.

Auch im Zusammenhang mit der Auswahl der in den Richtlinien vorgesehenen Reinigungsverfahren haben die Vorprüfungsstellen zahlreiche Mängel festgestellt. Diese führen dazu, daß bei der Mehrzahl der Reinigungsobjekte ein zu niedriges Leistungsmaß erreicht wird. Es unterschreitet in vielen Fällen sogar den Richtwert von 70 m²/Stunde, der vor der Neuorganisation der Eigenreinigung (1972-1975) gültig war. Eine Vorprüfungsstelle hat errechnet, daß allein in ihrem Bezirk rd. 2 Millionen DM jährlich gespart werden können. Die übrigen Vorprüfungsstellen kamen zu ähnlichen Ergebnissen.

Der Bundesminister hat erkannt, daß die Reinigungshäufigkeit zu unterschiedlich und meist zu hoch ist. Er hat schon im Juni 1976 das Posttechnische Zentralamt beauftragt, die Richtlinien für die Gebäudereinigung zu überarbeiten. Das Ergebnis liegt jedoch noch nicht vor. Er hat das Posttechnische Zentralamt nunmehr aufgrund der Prüfungsfeststellungen ferner beauftragt, zur Reinigungshäufigkeit und zu den Reinigungsverfahren eine Mängelliste aufzustellen, und allen Direktionen aufgegeben, festgestellte Mängel so bald wie möglich zu beheben. Er wird für eine zügige Durchführung dieser Maßnahmen zu sorgen haben.

Frankfurt am Main, den 3. September 1979

Bundesrechnungshof